

---

# Aalborg Universitet

## Afgangsprojekt på landinspektørstudiet - med speciale i by- og trafikplanlægning

**Titel:**

Byomdannelse på  
Aalborg Østre Havn  
- Kampen om fremtiden

**Projektperiode:**

2/2 2004 – 29/6 2004

**Gruppens medlemmer:**

Mette Johansen  
Line Mathiasen

**Vejleder:**

Ole B. Jensen

**Bivejleder:**

Michael Tophøj Sørensen

**Oplagstal:** 7

**Sidetall** 214

**Bilag** A-C

**Appendiks:** Vedlagt

**Forsidefoto:**

Oversigtsbillede af  
Aalborg Havnefront år  
2000. I forgrunden ses  
Aalborg Østre Havn.  
[www.aalborg.dk]

Dette projekt udgør et afgangsprøje på landinspektøruddannelsen ved Aalborg Universitet. Temaet for projektrapporten er byomdannelse af ældre erhvervs- og havnearealer, hvor der stadig er eksisterende virksomheder beliggende i området.

Projektet orienterer sig specifikt mod hvilke virkemidler, diskurser og magtformer, der finder anvendelse i en given byomdannelsescase i Aalborg, nærmere bestemt på Aalborg Østre Havn. I projektet kortlægges de forskellige aktørers sprog, praksis og magt-rationalitet for efterfølgende at kunne konkludere hvilke virkemidler, diskurser samt magtformer, der har fundet sted. Projektet har særligt til mål at fokusere på de eksisterende virksomheder, og hvorledes der bliver taget hensyn til dem i byomdannelsesprocessen.

Gennem projektet kommer projektgruppen frem til, at de eksisterende virksomheders holdning til byomdannelsen er afgørende for deres indflydelse på planens udfald. Endvidere konkluderes det, at hensynet til de eksisterende virksomheder i omdannelsesprocessen nedprioriteres i forhold til at skabe image, vækst og udvikling for Aalborg som by.



## Forord

Denne projektrapport udgør et afgangsprøveprojekt på landinspektøruddannelsen i by- og trafikplanlægning ved Aalborg Universitet. Rapporten henvender sig primært til vejledere, censor samt andre med interesse for byomdannelsens konflikter.

Temaet for projektrapporten er byomdannelse af ældre erhvervs- og havnearealer, hvor der stadig er eksisterende virksomheder beliggende i området. Projektet har taget afsæt i vores arbejde med byomdannelsen samt dennes barrierer på 9. semester, hvor vi fik indblik i byomdannelsens kompleksitet. En væsentlig problemstilling vi lokaliserede på 9. semester var således, hvorvidt der under en omdannelsesproces blev taget hensyn til de eksisterende virksomheder i området. Projektet orienterer sig således specifikt mod, hvorledes denne hensyntagen praktiseres i en byomdannelse på Aalborg Østre Havn.

I forbindelse med udarbejdelsen af projektet vil vi gerne rette en stor tak til interviewpersonerne, der har været åbne og velvilligt delt ud af deres viden om byomdannelsesprocessen. Endvidere rettes en tak til vejleder Ole B. Jensen og bivejleder Michael Tophøj Sørensen for inspirerende vejledning og altid konstruktiv kritik. Ansvar for fejl og mangler i projektrapporten er naturligvis alene vores.

I projektet er kildehenvisninger anført som følgende: [forfatterens efternavn, udgivelsesår, sidetal]. Henvises der til litteratur med mere end to forfattere, anvises kun den første forfatter. Litteraturlisten indeholder endvidere webbaserede kilder, som i selve projektet blot er henvist til via det overordnede domæne, som f.eks. [www.aalborg.dk], hvorefter den fulde adresse er angivet i litteraturlisten. Forefindes der kilder med samme forfatter/domæne og udgivelsesår indekseres disse med romertal. I projektet anføres kilder henholdsvis før punktum, hvis de referer til den givne sætning, og efter punktum, hvis de refererer til hele det ovenstående afsnit.

Både figurer, kort og tabeller defineres i projektet som *figurer* og er fortløbende nummereret indenfor hvert kapitel. F.eks. er den første figur i kapitel tre nummereret som figur 3.1.

Bilag er placeret bagerst i projektet og er fortløbende nummeret med bogstaver. Der henvises til bilag gennem projektet som følgende: jf. bilag A.

Endvidere er de udskrevne interview fra casen i projektet samlet i et appendiks som medfølger rapporten. Der henvises til interviewene som [Interview, appendiks, sidetal].

Ved citater betyder (...) at projektgruppen har bortredigeret mindre væsentlige dele. Ligeledes er citaterne flere steder tilføjet fed markering, når gruppen har ønsket at fremhæve centrale og vigtige pointer.

God læselyst!

Aalborg, juni 2004

---

Mette Johansen

---

Line Mathiasen

## Indholdsfortegnelse

<b>1 Indledning.....</b>	<b>9</b>
1.1 Redskaber i byomdannelsen.....	10
1.2 Hensyntagen til eksisterende virksomheder.....	12
1.3 Hensyntagen til de nye naboer.....	14
1.4 Konflikter i den offentlige forvaltning.....	14
1.5 Opsamling.....	15
1.6 Initierende problemstilling.....	16
1.7 Problemformulering.....	18
1.7.1 Underspørgsmål.....	18
<b>2 Teori.....</b>	<b>21</b>
2.1 Samfundsteoretisk forståelsesramme.....	21
2.1.1 Staten.....	23
2.1.2 Markedet.....	24
2.1.3 Det civile samfund.....	24
2.1.4 Den samlede treenighed.....	25
2.2 Magtteori.....	26
2.2.1 Den klassiske magtforståelse.....	26
2.2.2 Den nyere magtforståelse.....	28
2.2.3 Projektgruppens magtforståelse.....	31
2.3 Diskursteori.....	32
2.3.1 Diskursbegrebet.....	32
2.3.2 Laclau og Mouffes diskursforståelse.....	33
2.3.3 Meningsdannelse gennem sprog.....	34
2.3.4 Sprog, praksis og magt-rationalitet.....	37
2.3.5 Projektgruppens diskursforståelse.....	39
2.4 Operationalisering af teori.....	40
2.4.1 Den samfundsteoretiske forståelsesramme.....	40
2.4.2 Anvendelse af magtteori.....	41
2.4.3 Anvendelse af diskursteori.....	41
2.4.4 Opsamling.....	42
<b>3 Metode.....</b>	<b>45</b>
3.1 Casestudie.....	45
3.1.1 Antallet af cases.....	45
3.2 Dokumentstudie.....	46
3.3 Kvalitative interviews.....	47

3.4 Juridisk metode.....	48
3.5 Opsamling.....	48
3.6 Metodeovervejelser.....	49
3.6.1 Casestudie.....	50
3.6.2 Interview.....	51
<b>4 Præsentation af case.....</b>	<b>55</b>
4.1 Områdets omgivelser.....	55
4.2 Områdets historie.....	57
4.3 Sagens forløb.....	58
<b>5 Diskursanalyse.....</b>	<b>61</b>
5.1 Kortlægning af praksis.....	61
5.1.1 Aktører.....	62
5.1.2 Institutioner og strukturer.....	69
5.1.3 Ressourcer.....	72
5.1.4 Mulige virkemidler i casen.....	75
5.1.5 Anvendte virkemidler i casen.....	92
5.1.6 Sandsynlige virkemidler i casen i fremtiden.....	98
5.1.7 Sammenfatning af virkemidler.....	99
5.1.8 Opsamling på kortlægningen af praksis.....	102
5.2 Kortlægningen af sprog.....	103
5.2.1 Den første præsentation af omdannelsen.....	103
5.2.2 Italesættelse af byomdannelse.....	105
5.2.3 Italesættelse af stedet.....	119
5.2.4 Italesættelse af processen bag byomdannelsen.....	127
5.2.5 Italesættelse af interesser og indflydelse.....	142
5.2.6 Opsamling på kortlægning af sprog.....	147
5.3 Kortlægning af magt-rationalitet.....	148
5.3.1 Eksisterende virksomheder.....	149
5.3.2 Offentlige myndigheder.....	154
5.3.3 Nye naboer.....	159
5.3.4 Øvrige aktører.....	160
5.3.5 Opsamling på magt-rationalitet.....	162
5.4 Opsamling på diskursanalysen.....	165
<b>6 Magtanalyse.....</b>	<b>169</b>
6.1 Byomdannelsen ift den klassiske magtforståelse.....	169
6.1.1 Byomdannelsen ift Dahl's magtforståelse.....	169

6.1.2 Byomdannelsen ift Bachrach og Baratz magtforståelse.....	172
6.1.3 Byomdannelsen ift Lukes magtforståelse.....	174
6.1.4 Opsamling på den klassiske magtforståelse.....	174
6.2 Byomdannelsen ift den nyere magtforståelse.....	174
6.2.1 Byomdannelsen ift Giddens magtforståelse.....	175
6.2.2 Byomdannelsen ift Foucaults magtforståelse.....	177
6.3 Opsamling på magtanalysen.....	179
<b>7 Konklusion.....</b>	<b>183</b>
7.1 Resumé af projektets problemstilling.....	183
7.2 Konflikter og virkemidler i byomdannelsen på Østre Havn....	185
7.2.1 Konfliktsituationen 0 og 1.....	186
7.2.2 Konfliktsituationen 2.....	188
7.2.3 Konfliktsituationen 3.....	188
7.2.4 Konfliktsituationer med de øvrige aktører.....	190
7.2.5 Opsamling.....	190
7.3 Diskurser og magtrelationer i omdannelsen på Østre Havn....	191
7.3.1 Casens diskurser.....	191
7.3.2 Casens magtformer og -relationer.....	193
7.3.3 Opsamling.....	197
7.4 Hensyntagen til de eksisterende virksomheder.....	197
7.4.1 Hensyntagen på Østre Havn.....	197
7.4.2 Beslutningstagen og høringsperiodens formål.....	199
7.4.3 Opsamling.....	200
7.5 La Grande finale.....	200
7.5.1 Afrunding.....	202
<b>8 Perspektivering.....</b>	<b>203</b>
8.1 Vedkendelse af magt og indflydelse.....	203
8.1.1 Betydning for den overordnede planlægning.....	204
8.2 De private markedskræfter som developere.....	204
8.2.1 Betydning for den overordnede planlægning.....	204
8.3 Potentielle emner til videre arbejde.....	206
English Summary.....	207
Litteraturliste.....	209
Bilag.....	215





## 1 Indledning

Byomdannelse er i de seneste år blevet et af byudviklingens væsentligste værktøjer i den overordnede strategi fra statens side om en bæredygtig udvikling af vores byer. Relevansen af byomdannelse skal ses i sammenhæng med den grundlæggende ændring af landets erhvervs- og arbejdsmarkedsstruktur, der finder sted på nuværende tidspunkt. Tendensen i erhvervsstrukturen er, at flere og flere ud af den samlede beskæftigelse er ansat i private og offentlige serviceerhverv, mens en stadig faldende andel er beskæftiget indenfor industri og byggeri samt landbrug og fiskeri. Denne erhvervsmæssige forskydning giver sig udslag i, at udformningen af nye erhvervsområder med serviceerhverv ændrer sig markant i forhold til de mere traditionelle erhvervsområder indeholdende f.eks. industri, lager og transport samtidig med, at der også stilles andre miljøkrav til områdets funktioner<sup>1</sup>. [Miljøministeriet, 2002 I]

Udviklingen i de traditionelle erhvervstyper, som ofte ligger i områder tæt beliggende på byernes centrum, har gjort, at mange virksomheder har lukket eller flyttet deres produktion enten til udlandet eller til mere perifere lokaliteter i byen, hvor der f.eks. er bedre transportforhold til det overordnede vejnet. Denne nedgang er karakteristisk for både industri- og havneområder. Nedgangen i disse erhvervstyper efterlader derfor nedslidte arealer, der rummer store potentialer for nye levende og mangfoldige bydele i samspil med de eksisterende byområder. [Skov- og Naturstyrelsen, 2003]



Figur 1.1: Nedslidt havneområde i Odense Indre Havn, der tænkes omdannet.

Samtidig vokser behovet for arealer i midtbyerne til det stigende antal af arbejdspladser indenfor servicesektoren. Mange af disse virksomheder foretrækker en placering i de centrale bydele, hvor der er kort til byfunktioner og service, der understøtter virksomheden. Endvidere ønsker virksomhederne denne bynære placering, idet medarbejderne ofte opfatter det som attraktivt at være en del af byens mangfoldighed med mulighed for shopping, kultur og cafébesøg. Idet serviceerhvervene ikke er miljøbelastende i samme grad som de traditionelle industrierhverv, er der således også mulighed for, at forene denne type erhverv med boliger, og på denne måde etablere mere levende byområder. [Miljøministeriet, 2002 I]

Netop indenfor boligmarkedet stiger behovet tilsvarende for flere boliger i midtbyerne. Dette skyldes bl.a. det stigende antal arbejdspladser, men i høj grad også tendensen inden for bosætningsmønstre, der viser, at vi bosætter os anderledes end før i tiden. I dag vælger flere og flere at bo alene i byen og samtidig med, at boligarealet pr. indbygger bliver større, øges behovet for flere boliger. [Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg, 2001, s. 23-24]

Ses disse strukturelle ændringer i forhold til hinanden, er det derfor oplagt at anvende de tidligere erhvervs- og havnearealer, der ofte er centralt placeret, til nye attraktive byområder med mulighed for både serviceerhverv og boliger, således der opnås nye blandede og mangfoldige bydele. Karakteristisk for serviceerhvervene er endvidere, at der anvendes et langt mindre etagearealforbrug pr. ansat end de traditionelle industrierhverv, mens der også er gode muligheder for at bygge i flere etager, hvilket tilsammen giver plads til flere arbejdspladser end før på samme areal [Miljøministeriet, 2002 I].

## **1.1 Redskaber i byomdannelsen**

Omdannelsen af disse tidligere erhvervs- og havneområder fungerer dog ikke altid gnidningsfrit, idet der ofte opstår en række barrierer, der enten forsinker eller fuldstændig hindrer byomdannelsen. På baggrund af disse barrierer fremsatte miljøminister Hans Christian Schmidt (V) i december 2002 et lovforslag til ændring af Lov om planlægning (planloven<sup>2</sup>) vedr. byomdannelse, således kommunerne som planmyndighed i disse omdannelsesområder, fik værktøjer til lettere at kunne håndtere denne byudviklingsproces. Fremsættelsen af lovforslaget resulterede i, at planloven

1. juli 2003<sup>3</sup> blev ændret med bestemmelser, der specifikt rettede sig mod byomdannelsesområder.

Inden lovændringen blev vedtaget var der dog en skarpretet kritik af lovforslaget fra især brancheorganisationen Dansk Industris side, der var yderst bekymret for de eksisterende virksomheder i byomdannelsesområderne. Bekymringen tog afsæt i, at man, ved at omdanne forhenværende industriområder til blandede bolig- og erhvervsområder, ville få skærpede miljøkrav til områdets eksisterende virksomheder.



**Figur 1.2:** Omdannelsesområde hvor nyt og gammelt er placeret side om side.

Disse strukturelle ændringer i området ville i høj grad få konsekvenser for de stadig eksisterende virksomheder, der i sidste ende kunne resultere i at blive presset ud af området. F.eks. udtrykker Dansk Industri sig gennem Jyllandsposten i december 2002:

*"Det bliver dyrt for virksomhederne at leve op til de nye krav, og det kan ikke passe, at virksomhederne selv skal bære udgiften for, at der nu skal være lige så stille i et industrikvarter som i et villakvarter! Det kan heller ikke være rimeligt, at tilbageværende virksomheder skal tvinges væk med skyhøje miljøkrav."*

Dansk Industri var derfor af den overbevisning, at der ikke med første udkast til lovændringen blev taget tilstrækkeligt hensyn til de eksisterende virksomheder. [Ipsen Boddum, 2002]

Miljøministeren tog dog også kritikken fra Dansk Industri og diverse virksomheder til efterretning og i forhold til første lovforslag indeholdt den endelig lovændring da også to markante ændringer, der især fokuserede på hensyntagen til de eksisterende virksomheder i byomdannelsesområderne. For det første kunne kommunerne nu kun anvende lovændringen på områder, der *i langt overvejende grad* var ophørt eller under afvikling, således det blev sikret, at kun hensygnende industri- og havneområder kunne omdannes. For det andet skulle kommunerne kunne *dokumentere*, at virksomhederne, i områder der søgtes omdannet, rent faktisk kunne nedbringe deres miljøgener til det påkrævede niveau, således virksomheder med miljøudledninger, der ikke kunne mindskes, ikke blev sat i urealistiske og umulige situationer. [Kronborg, 2003 I]

## 1.2 Hensyntagen til eksisterende virksomheder

På trods af at lovændringen af planloven af 1. juli 2003 skulle bidrage til også at tage hensyn til de eksisterende virksomheder i omdannelsesprocessen, så er der i dag (2004) stadig stridigheder og diskussioner om emnet, og en del virksomheder ser stadig byomdannelsesprocesser som en trussel mod eksistensen af deres virksomheder.

Truslen mod de eksisterende virksomheder består først og fremmest i, at kommunen i det hele taget ønsker at omdanne de tidligere industri- og havneområder til nye blandede bolig- og erhvervsområder, som næsten uundgåeligt medfører økonomiske omkostninger for virksomhederne. Omkostningerne ligger i de skærpede miljøkrav, der kan medføre ekstra store udgifter til bl.a. ekstra afskærmninger, ændrede produktionsforhold og lignende. Udover det, fortsætter problematikken fordi nogle virksomheder ikke har teknisk og økonomisk mulighed for at nedbringe deres miljøgener og derfor i værste fald bliver nødsaget til at flytte eller lukke.

I forbindelse med sidstnævnte problematik udtaler miljøministeren dog, at det ikke skal være muligt at omdanne sådanne områder, hvor virksomhederne ikke har tekniske og økonomiske muligheder for at nedbringe deres miljøudledninger [Schmidt, 2003]. Spørgsmålet er så

efterfølgende, hvorvidt kommunerne tager hensyn til denne problematik og inddrager dette i beslutningen om en eventuel byomdannelse. Netop denne problematik har foregået på Esbjerg Havn, hvor en lokal entreprenør præsenterede en idé om at bygge et 125 meter højt conference- og hotelkompleks på et forladt areal på havnen. Idéen blev modtaget med kyshånd af både byens politikere og havens ledelse. Op til flere nærliggende virksomheder på havnen havde dog hverken tekniske eller økonomiske muligheder for at nedbringe deres miljøudledninger og frygtede derfor for deres videre eksistens. En eventuel byomdannelsen af havnen ville ligeledes sætte begrænsninger for virksomhedernes fysiske udvidelser og dermed også for deres muligheder i fremtiden. Alligevel påtænkte kommunalbestyrelsen at omdanne havnen, hvilket i høj grad ville true havnens vigtigste indtægtskilde, offshore-industrien, og dens næsten 7.000 ansatte<sup>4</sup> [Pengemagasinet, 2004].

Problematikken finder ligeledes sted på Aalborg Østre Havn, hvor flere eksisterende virksomheder har udvist skepsis mod en lokalplan for et område på de gamle værftsarealer. To af virksomhederne har gjort indsigelser imod, at der etableres boligbyggeri tæt ved industrivirksomheder, som har miljøpåvirkninger, der ikke er i harmoni med et tilstødende boligområde. Virksomhedernes frygt er, at omdannelsen i sidste ende får negative konsekvenser for deres fremtidige eksistens. [Nordjyske Stiftstidende, 2003] Lokalplanen for det gamle værftsområde blev dog vedtaget i marts 2003 og giver mulighed for etablering af kontorer og boliger i lokalplanområdet [Aalborg Kommune, 2003, I].

En anden trussel mod de eksisterende virksomheder på de tidligere traditionelle erhvervsarealer er den forøgede mulighed for at blive eksproprieret, på kommunens eller den private developers vej mod den nye arealanvendelse for området. Selvom virksomhederne i disse tilfælde bliver tildelt erstatning, er det absolut ikke en ønskesituation som B. Jørgensen fra virksomheden RJM Genbrug på Københavns Nordhavn nævner:

*"Vi er ikke interesserede i erstatninger, vi vil bare have lov til at drive vores virksomhed."* [Kronborg, 2003 II]

I enkelte situationer opstår der endda yderlige problemer, idet nogle virksomheder er afhængige af deres lokalitet, og måske ikke kan finde alternative muligheder. F.eks. er nogle virksomheder afhængige af deres

beliggenhed på havnen, i form af transport med f.eks. råvarer, og går dermed en sort fremtid i møde, hvis de tvinges væk fra netop denne placering.

### **1.3 Hensyntagen til de nye naboer**

I ovenstående fokuseres primært på konflikten set fra de eksisterende virksomheders side, som en byomdannelse uundgåeligt vil få konsekvenser for. Konsekvensernes karakter afhænger af, hvorvidt kommunen formår at håndtere byomdannelsen på en for virksomhederne fornuftig måde. Der er dog flere sider af byomdannelsen, som er nødvendige at afdække. Udgangspunktet for hele konflikten er i realiteten "de nye naboer", som byomdannelsesområdet udbygges med. Disse nye naboer kan både have karakter af nye boliger, erhvervsvirksomheder, butikker og institutioner, som også kan ende med en vis andel i konflikten, idet de er beliggende side om side med miljøbelastende funktioner. For kommunen og amtet, som er planmyndigheder og miljøtilsynsførende handler det om en afvejning mellem at tage hensyn til det eksisterende og samtidig til det nye. Det kan netop være hér en konflikt opstår alt afhængig af, hvordan kommunen og amtet vælger at vurdere og prioritere. Det kunne tænkes, at kommunen og amtet, for at imødegå truslerne om virksomhedslukning og tab af arbejdspladser i kommunen, giver virksomhederne en længere snor, f.eks. i form af lempeligere miljøkrav eller længere tidsfrister for nedbringelse af miljøgener, hvilket får negative konsekvenser for de nye naboer og kan resultere i klager fra disse. Herved opstår en konflikt mellem de nye naboer og de offentlige myndigheder på baggrund af forholdet mellem naboerne og de eksisterende virksomheder.

### **1.4 Konflikter i den offentlige forvaltning**

En tredje konflikt kan fremkomme af politikernes modstridende interesser internt i den offentlige forvaltning. Det er som før omtalt en afvejning mellem at foretage byomdannelse og samtidig tage hensyn til de eksisterende virksomheder. Hvordan denne afvejning foregår, er op til kommunens og amtets politikere at opnå enighed om, og det kan i nogle tilfælde tyde på, at der ikke altid er klarhed omkring, hvilke interesser der skal tilgodeses. I Esbjerg ses et eksempel på, at kommunens politikere udviser begejstring for en entreprenørs projektforslag på havnen samtidig med, at kommunens borgmester, Johnny Søtrup, i Pengemagasinet udtrykker sig således:

*"Det har hele tiden været en forudsætning for det her projekt, både fra havenes bestyrelse og fra Esbjerg Byråd, at det ikke skal realiseres, hvis det kan true eksistensen af blot én virksomhed på havnen. Og det vil jeg gerne slå fast - kommer det på tale, så bliver det projekt ikke til noget!"*

Hvis man spørger virksomhederne på Esbjerg Havn opfatter de sig uden tvivl som truet, hvis en realisering af et conference- og hotelkompleks på havnen bliver aktuel. [Pengemagasinet, 2004] Eksemplet giver udtryk for, at kommunen internt ikke helt ved, hvilket ben de skal stå på. Det kan være problematisk, hvis kommunen overfor de eksisterende virksomheder meddeler, at et givent projekt ikke vil blive realiseret, hvis det får konsekvenser for dem, men samtidig udviser stor begejstring overfor en bygherres projekt, som netop virksomhederne opfatter som truende. I sådanne tilfælde er der tale om usammenhæng i de udmeldelser, der kommer fra kommunens side.

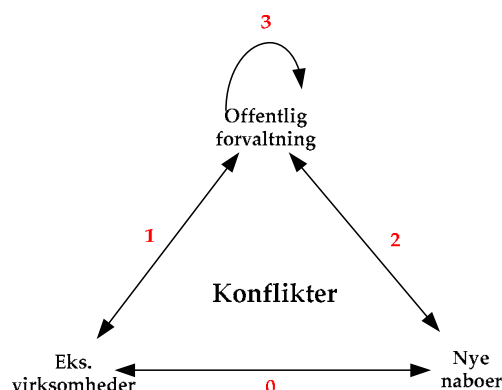
Ikke bare internt i kommunen, men også de offentlige organer kommunen og amtet imellem, kan der opstå konflikter i forbindelse med en byomdannelse. Eksemplet ses på Aalborg Østre Havn, hvor kommunen taler for en byomdannelse af de gamle værftsarealer på havnen, mens amtet er skeptisk overfor de eksisterende virksomheders miljøgener i samspil med den nye arealanvendelse, der blandt andet indeholder boliger [Nordjyske Stiftstidende, 2002 I]. Konflikten kommunen og amtet imellem er i høj grad udtryk for de forskellige roller de to myndigheder indtager i processen. Kommunen fremstår som ivrig efter byudvikling og ny erhvervsdannelse, mens amtet indtager rollen som en mere beskyttende aktør med fokus på miljøet og de eksisterende virksomheder. Amtet er således også klar over omfanget af klager de skal behandle, i fald der ikke findes en fornuftig løsning. I en byomdannelse af områder, hvor der stadig er beliggende eksisterende virksomheder, er det altså også vigtigt at de offentlige myndigheder når til enighed.

## 1.5 Opsamling

Ud fra ovenstående ses det, at projektgruppen opfatter konflikten som en interaktion mellem primært tre forskellige aktører, nemlig den offentlige forvaltning, de eksisterende virksomheder og "de nye naboer". Med konflikt

menes en uenighed opstået pga. parternes modstridende interesser. Konfliktrelationerne kan illustreres med følgende figur:

Pilene i figur 1.3 illustrerer mulige konflikter mellem de forskellige aktører. Konflikten mellem de eksisterende virksomheder og nye naboer kaldes **0**, idet den er udgangspunktet for de øvrige konflikter. Hele problematikken, som tidligere nævnt, udspringer af, at eksisterende miljøbelastende virksomheder skal ligge side om side med miljøfølsomme funktioner (de nye naboer). Konflikt nr. **1** omhandler konflikten mellem



Figur 1.3: Konfliktrelationer

de eksisterende virksomheder og kommunen/amtet, hvor konflikt nr. **2** er mellem kommunen/amtet og de nye naboer. Slutteligt drejer konflikt nr. **3** sig om de interne konflikter, der kan opstå i den offentlige forvaltning.

Konflikterne kan desuden opstå mellem flere aktører, hvis f.eks. to af aktørerne opnår enighed udenom tredje part, som kan have helt andre interesser. Herved opstår en "to mod én konflikt". Konflikten behøver nødvendigvis ikke at være synlig, men kan også foregå i det skjulte og udenom tredjepartens kendskab. Som defineret ovenfor er der blot tale om modstridende interesser. Eksempelvis er det ikke sikkert, at alle aktørers interesser er direkte synlige, hvilket dog ikke er ensbetydende med, at de ikke har en mening om og interesse i sagen.

## 1.6 Initierende problemstilling

På baggrund af de nævnte problemstillinger omkring byomdannelse af tidligere erhvervs- og havneområder, opstår der ud fra projektgruppens synspunkt en række afledte konflikter heraf, som udspiller sig imellem forskellige aktører. Problematikken består i at ville byomdanne i områder, hvor der stadig er velfungerende virksomheder, idet forskellige ikke-harmoniserende funktioner dermed skal ligge side om side. Konflikten



udspringer af, at miljøkravene ofte skærpes i omdannelsen fra rent industriområde til blandet bolig- og erhvervsområde. Disse ændrede miljøkrav, der kan rejses over for virksomheder efter Lov om miljøbeskyttelse (miljøbeskyttelsesloven<sup>5</sup>), tager imidlertid ikke hensyn til hvilke funktioner, der først var beliggende i området, hvorfor det i nogle tilfælde kan få fatale konsekvenser for især de tilbageværende virksomheder.

Projektgruppens undren er derfor i første omgang udledt af, hvordan den offentlige forvaltning håndterer at byomdanne og samtidig tage hensyn til de eksisterende virksomheder samt om det i det hele taget bliver gjort.

Med denne undren skal forstås en nysgerrighed overfor, hvilke virkemidler kommunerne og amterne i praksis anvender overfor de eksisterende virksomheder i en byomdannelsesproces samt hvilke former for retsbeskyttelse virksomhederne har. På baggrund af de førnævnte artikler og cases, der i indledningen refereres til, tænkes der herunder også på, hvordan prioriteringen i *virkeligheden* er fra kommunens/amtets side mellem at byomdanne og tage hensyn til de eksisterende funktioner i området, dvs. en afvejning mellem at tage hensyn til de eksisterende virksomheder og de nye naboer. Alt efter hvordan kommunen/amtet vælger at prioritere, kan der opstå konflikter i større eller mindre grad pga. interessemodsætninger, og projektgruppen ser det derfor for relevant at undersøge, hvilke konflikter der opstår mellem aktørerne samt hvilke virkemidler de anvender for at løse konflikterne.

Som en afledt undren af ovenstående er projektgruppen ligeledes interesseret i at få større indsigt i, hvorledes aktørerne *anvender* deres virkemidler til at få deres interesser tilgodeset. Her er det interessant, hvordan forskellige interesser kommer til udtryk gennem forskellige italesættelser og dermed også forskellige diskurser. Hvordan taler de forskellige aktører om byomdannelsen og de virkemidler, der benyttes i denne sammenhæng? Hvordan italesætter eksempelvis kommunen byomdannelsen og de virkemidler, de agter at anvende overfor de eksisterende virksomheder? Og hvordan taler virksomhederne om de samme virkemidler blot fra en anden synsvinkel? Samtidig er spørgsmålet, hvorvidt eksterne faktorer spiller ind på beslutningsprocessen i byomdannelser og hvilke interesser, der således primært bliver tilgodeset. Eller med andre ord; hvordan er magtfordelingen, hvilke påvirkningsformer anvendes og hvem/hvad bliver de afgørende faktorer?

## 1.7 Problemformulering

Ud fra ovenstående baggrundsforståelse for erhvervsudviklingen og følgende undren baseres nærværende projekt på nedenstående problemformulering med efterfølgende underspørgsmål:

*Med udgangspunkt i et casestudium af byomdannelsen på Aalborg Østre Havn undersøges, hvordan forskellige virkemidler, diskurser og magtformer indgår mellem de involverede aktører i en byomdannelsesproces, hvor der stadig er beliggende virksomheder i området, som ikke er under afvikling?*

### 1.7.1 Underspørgsmål:

- A. Hvilke virkemidler anvender den offentlige forvaltning overfor de eksisterende virksomheder, og hvordan reagerer virksomhederne herefter, for at få deres interesser tilgodeset i byomdannelsesprocessen?
- B. Hvilke virkemidler anvender den offentlige forvaltning overfor de nye naboer, og hvilke virkemidler anvender de nye naboer modsat, for at få deres interesser tilgodeset?
- C. Hvilke virkemidler anvendes internt i den offentlige forvaltning til at klarlægge hvilke hensyn og prioriteringer, der skal tages i byomdannelsesprocessen?
- D. Hvordan udspiller forskellige diskurser sig i byomdannelsesprocessen og hvilken betydning får det dermed for casens magtrelationer?
- E. Hvordan påvirkes de involverede aktører i omdannelsesprocessen, og hvem/hvad bliver dermed de dominerende faktorer i processen?

---

**Noter**

1. Det er dog vigtigt at påpege, at der også i fremtiden stadig er behov for de mere traditionelt indrettede erhvervskvarterer med vægt på industri, transport og lager. Dog vil disse områder kun repræsenterer en mindre del af den samlede beskæftigelse. [Miljøministeriet, 2002 I]
2. Ved henvisning til kilder benyttes blot betegnelsen PL for planloven.
3. Lovforslaget blev endelig vedtaget d. 27. maj 2003 og trådte i kraft d. 1. juli 2003.
4. Offshore-industrien i Esbjerg har ca. 200 offshore-relaterede virksomheder i byen med en beskæftigelse på 6.500 – 7.000 fuldtidsstillinger. På årsplan har offshore-industrien en omsætning på mellem 6 og 7 milliarder kr. og er dermed en væsentlig indtægtskilde til både havnen og byen. [Pengemagasinet, 2004]
5. Ved kildehenvisning refereres til miljøbeskyttelsesloven som ML.



## 2 Teori

Der vil i det følgende kapitel blive redegjort for projektets teoretiske referenceramme, der skal understøtte de empiriske analyser i studiet af virkemidler, diskurser og magtformer i byomdannelsen på Aalborg Østre Havn. Kapitlet udgør dermed den betragtningsmåde og teoretiske ramme, vi ønsker at belyse problemstillingen ud fra.

Idet en byplanlægningsmæssig problemstilling til enhver tid vil inddrage og vedrøre forskellige dele af samfundet, ønsker projektgruppen overordnet at belyse problemstillingen ud fra en **samfundsteoretisk synsvinkel**, der indeholder de tre primære aktører; stat, marked og civilt samfund. Den samfundsteoretiske synsvinkel skal fungere som den overordnede forståelsesramme for projektet og på denne måde være behjælpelig til at konkretisere og fastlægge, hvordan problemstillingens interne strukturer ser ud.

Desuden er det projektgruppens overbevisning, at planlægning i byomdannelser og planlægning generelt altid indeholder forskellige interesser og forskellige prioriteringer, hvorfor vi ønsker at belyse problemstillingen om byomdannelse ud fra en **diskursteoretisk og magtteoretisk synsvinkel**. Den diskursteoretiske tilgangsvinkel til problemstillingen ønskes, idet de forskellige aktører i processen ofte anvender forskellige italesættelser til at fremhæve deres meninger og holdninger, hvilket dermed også giver udtryk for forskellige opfattelser af problemstillingen. Diskursteorien skal efterfølgende ses i sammenhæng med den magtteoretiske tilgang til problemstillingen, idet diskursteorien kan underbygge, hvorledes de interne magtrelationer i byomdannelsen hænger sammen. Den magtteoretiske tilgang ønskes derfor anvendt med henblik på at kunne klarlægge byomdannelsens magtrelationer samt hvilke faktorer, der er afgørende for, at de forskellige magtrelationer opstår.

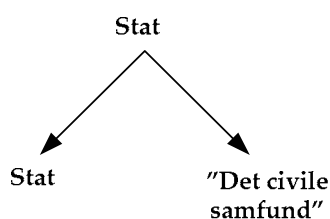
Afslutningsvist i kapitlet redegøres for, hvorledes teorien operationaliseres i forbindelse med den konkrete problemstilling.

### 2.1 Samfundsteoretisk forståelsesramme

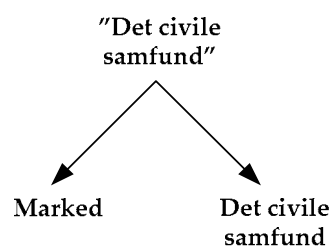
Den samfundsteoretiske tilgangsvinkel til projektet skal ikke decideret forstås som en teori, vi anvender til at belyse problemstillingen ud fra, men

derimod som den overordnede forståelsesramme som projektet tager sit udgangspunkt i. Denne forståelsesramme skal i det følgende ses i sammenhæng med problemstillingen præsenteret i indledningen, hvilke vi senere vender tilbage til.

Den overordnede forståelse om samfundet som bestående af de tre enheder; staten, markedet og det civile samfund har ikke altid eksisteret. Gennem det 17. og 18. århundrede var Europa præget af enevælde og absolutisme, hvor typisk kongen sad på al magten. Det var altså kun begrebet *staten*, der var til stede. Selvsagt eksisterede der også en form for handel og marked, dog ikke som en uafhængig del i samfundet, men nærmere som en integreret sektor i "staten". Denne opfattelse fortsatte helt frem til det 19. århundrede, hvor der skete markante hændelser i samfundsudviklingen eller nærmere en transformation af samfundsstrukturen, der ændrede på denne grundopfattelse af samfundet. Med kapitalismen, byernes vækst, indførelsen af demokratiet og retsstaten i årene op til, dannedes der nye typer af institutioner, som frigjorde individerne fra de feudale sammenslutninger og enevældige statsformer. Denne udvikling var dermed også bidragende til, at der foregik en opspaltning af staten som den eneste enhed i samfundet samt til sammenbruddet af absolutismen, jf. figur 2.1. [Andersen, 1994, s. 16]



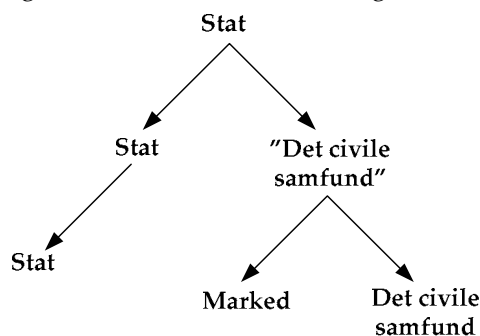
Figur 2.1: Opspaltning af staten.



Figur 2.2: Opspaltning af det civile samfund.

På baggrund af den ændrede samfundsstruktur, der bl.a. indebærer afskaffelsen af enevælden i 1849, blev samfundet nu betragtet som bestående af staten; det politiske og bestemmende samt af det civile samfund; det private og økonomiske, jf. figur 2.1. Denne opdeling af samfundet var dog ikke hensigtsmæssig, idet markedet og økonomien i højere og højere grad løsrev sig fra det civile samfund. Et nyt ståsted, hvorfra såvel stat som marked kunne vurderes, blev derfor nødvendigt, og det civile samfund, som vi forstår det i dag, blev dermed grundlagt, jf. figur 2.2. [Jørgensen, 1993]

Det civile samfund skulle således udgøre det, der *ikke* var staten og det, som *ikke* var markedet, og blev dermed den "tredje" parameter i samfundsforståelsen og betegnelsen på det frie sociale rum, hvor mennesker uafhængigt af staten og markedet kunne agere, jf. figur 2.3. Det var altså et sted, hvor mennesker kunne være privatpersoner modsat borgere i staten og markedsaktører på markedet.



Figur 2.3: Udviklingen i samfundsforståelsen

### 2.1.1 Staten

Begrebet *stat* kan forstås som både "et geografisk område, som udgør en selvstændig politisk enhed under et fælles overhoved" og som "et lands regering og den offentlige administration" [Politikens forlag, 2001]. Samlet, men primært med fokus på den sidstnævnte betegnelse, vil begrebet i dette projekt blive forstået som "*den institution, der inden for et geografisk afgrænset område har monopol på brug af fysiske tvangsmidler*". [Hansen et al., 1997, s. 339] Med "fysiske tvangsmidler" skal forstås, at det er staten, der alene har ret til at anvende bestemte former for virkemidler indenfor lovgivning som f.eks. at ekspropriere og dermed fratage folk ejendomsretten, jf. planloven § 47.

I den samfundsmæssige forståelse af staten kan denne i princippet have flere ansigter. Begrebet kan nemlig både repræsentere staten på regerings/folketingsmæssigt niveau, på amtsligt niveau samt på kommunalt niveau, hvorfor kommunerne også ofte kaldes den "lokale stat". I princippet repræsenterer staten "de offentlige administrative organer og institutioner" og indtager dermed en rolle som varetager af samfundsborgernes interesser. Det overordnede formål for staten er, på en demokratisk måde at styre samfundet, således borgerne under lighed og retfærdighed alle får del i samfundets goder. Dette gøres primært gennem politiske tiltag, og det overordnede rationale for staten bliver dermed også at varetage almenvellets interesser i en demokratisk kontekst.

### 2.1.2 Markedet

Ifølge Politikens nudanske ordbog defineres *marked* som "*et afsætningsområde for organiseret handel med varer og tjenesteydelser styret af udbud og efterspørgsel*" [Politikens forlag, 2001], og det er også denne tilgangsvinkel til begrebet, som vi i projektet benytter os af.

På markedet, som i overvejende grad består af private virksomheder, har de forskellige agerende elementer roller som markedsaktører. Disse aktører har, på individuel og egoistisk vis, som det eneste formål på markedet, at tilgodese sig selv eller sin virksomhed økonomisk. Det primære genstandsfelt for markedet bliver dermed også det økonomiske aspekt, og mediet hvorigennem al aktivitet foregår, er penge. Det overordnede rationale for markedet er et målrationalt perspektiv, der indikerer at al aktivitet er styret af fornuften og fokuserer på at skabe resultater.

### 2.1.3 Det civile samfund

Som nævnt ovenfor blev det civile samfund som begreb, betegnelsen for alt det staten og markedet *ikke* repræsenterede. Efter at markedsbegrebet blev frasplittet det civile samfund, jf. figur 2.2 fik den almindelige privatperson derfor et råderum, hvori man frit og uafhængigt af staten og markedet kunne agere. Det var ligeledes et sted, hvor fundamentale livskvaliteter kunne komme til udtryk i et omfang, som ikke var muligt indenfor henholdsvis stat og marked, og et sted, hvor der kunne protesteres mod statens og markedets rationaler og styringsmidler. [Jørgensen, 1993]

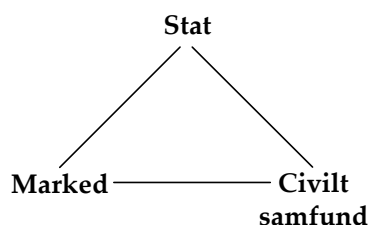
Civilsamfundets roller udgøres af privatpersoner eller frivillige organisationer styret af private personer, og dets aktiviteter foregår primært gennem kollektiv handlen med fokus på ligestilling og solidaritet. Genstandsfeltet for det civile samfund er primært sociale og kulturelle forhold i modsætning til henholdsvis politik og økonomi for statens og markedets vedkommende. Det er dermed også værdibegreber som sympati, kærlighed og medmenneskelighed, der er styringsmidlerne i det civile samfund, samtidig med, at rationalet er kommunikation og dialog. [Jørgensen, 1993]



### 2.1.4 Den samlede treenighed

De enkelte dele af samfundet skal dog ikke forstås som udelukkende værende forbruger af de nævnte styringsmidler og rationaler, hvor disse blot skal forstås som de styrende og dominerende indenfor den respektive sektor. Selv om magt- og pengestyring er dominerende på henholdsvis stats- og markedsniveau, kan det ikke udelukkes, at disse også agerer med kærlighed og solidaritet som medie. F.eks. når store koncerner eller virksomheder donerer penge til velgørende formål, kan det vel næppe være som led i en uspekuleret og økonomisk henseende. Ligeledes er der mange af statens aktiviteter og intentioner, hvor der ikke ligger en magtstrategi bag, ligesom penge og økonomi også har en vis betydning i det civile samfund. Der kan altså ikke sættes skarpe grænser op mellem de forskellige enheder i samfundet men blot hentydes til, hvilke styringsmidler og rationaler, der er i fokus.

I sammenhæng med at samfundets enheder altså til en vis grænse overlapper hinanden kommer også, at de er fysisk afhængige af hinanden. Staten kan f.eks. ikke eksistere, hvis ikke markedet holder samfundet kørende, og hvis ikke det civile samfund er til stede og legitimerer statens aktiviteter. Tilsvarende er markedet afhængig af det civile samfund både som producent og køber samt af staten til at sætte rammerne for markedets udfoldelse.



**Figur 2.4:** Den samlede treenighed.

Det civile samfund kan heller ikke eksistere, hvis ikke staten er til stede for at varetage samfundets interesser, og hvis ikke markedet er tilgængeligt. Det civile samfunds afhængighed til markedet kommer til udtryk gennem dets afhængighed til arbejdslivet, som er en væsentlig struktur i det civile samfund. Ligeledes ville der f.eks. også hurtigt opstå etniske konflikter og fremmedhad, hvis ikke staten var til stede og håndterede store flygtningestrømmes integration i det civile samfunds helhed og institutioner. [Andersen, 1994, s. 27]

Staten, markedet og det civile samfund er derfor en treenighed, der afhængigt af hinanden, udgør samfundets helhed og dermed også er udgangspunkt for forståelsen af samfundets konflikter, jf. figur 2.4.

## 2.2 Magtteori

For senere i casestudiet at kunne klarlægge under hvilke magtforhold- og relationer byomdannelsen på Aalborg Østre Havn udspiller sig, bidrager dette afsnit med en grundlæggende teoretisk forståelse af begrebet magt og udøvelse af magt. Afsnittet tager afsæt i *udviklingen* omkring forståelsen af magtbegrebet og strækker sig dermed fra den klassiske magtteori frem til den nyere teoretiske forståelse. Afslutningsvist redegøres der for projektgruppens forståelse og definition af magt, og hvordan begrebet skal forstås i forbindelse med netop dette projekt.

### 2.2.1 Den klassiske magtforståelse

Det der i flere lærebøger refereres til som den klassiske eller traditionelle magtteori er de såkaldte "community power" teorier, som de er formuleret af bl.a. Robert Dahl<sup>6</sup>, "nondecisions" og "two faces of power" teorier formuleret af Peter Bachrach og Morton Baratz<sup>7</sup> samt f.eks. Steven Lukes' teori om et tredimensionelt magtbegreb<sup>8</sup>. [Flyvbjerg, 1999, s. 103] Der er imidlertid også andre teoretikere under denne kategori af traditionelle magtteorier, dog er det **Dahl, Bachrach & Baratz** samt **Lukes**, der i denne fremstilling er valgt som repræsentanter for de klassiske magtteoretikere.

Fælles for de traditionelle magtteoretikere er, at hovedkriteriet for anvendelsen af magtbegrebet er, hvorvidt en interessekonflikt mellem to eller flere aktører finder sted. Derudover er det karakteristisk for disse klassiske magtforståelsestyper, at påvirkningsformerne under magtudøvelsen har karakter af *tvang, kontrol og sanktioner*, som alle kan være fysisk krænkende og altid bebyrdende for dem som magten rettes imod. [Frølund Thomsen, 2000, s. 11]

### Dahls magtforståelse

Dahl introducerede sit magtforståelsesbegreb i 1950 og 60'erne og blev en af datidens anerkendte magtteoretikere på baggrund af sit studie "Who Governs?" fra 1961. Dahl skrev i "Who Governs?", at det moderne samfund er præget af åbenhed og mangfoldighed i den politiske beslutningsproces, og han er siden blevet udnævnt til klassisk pluralist. At Dahl har en pluralistisk synsvinkel på magt bunder i hans holdning til, at den offentlige politik påvirkes af mange grupper i samfundet, og at magten dermed deles af mange samt foregår mange steder. [Frølund Thomsen, 2000, s. 14]

Dahl definerer magtbegrebet som, når en aktør A får aktør B til at gøre noget, som B ellers ikke ville have gjort. Dahls magtbegreb fremstår derfor som en påvirkningsrelation mellem to aktører, der manifesteres således, at B tvinges til at handle i overensstemmelse med A's ønsker. Påvirkningen bliver dermed en repræsentation af den enes ønske og en begrænsning af den andens selvbestemmelse, hvilket kan benævnes som direkte adfærdskontrol. Karakteristisk for Dahls magtbegreb er således også, at den direkte adfærdskontrol bunder i en synlig konflikt og dermed også i en synlig magtudøvelse. [Frølund Thomsen, 2000, s. 15]

### **Bachrach & Baratzs magtforståelse**

Dahls magtbegreb blev navnlig kritiseret af de to amerikanske teoretikere Bachrach og Baratz, der i starten af 1960'erne udgav publiceringer, der skulle blive karakteristiske for denne periode. Bachrach og Baratz kritiserer Dahl for kun at se magtbegrebet i sager, der når dagsordenen og leder dermed opmærksomheden væk fra alle de tilfælde, hvor magtudøvelsen forgår på et mere skjult og måske også mere raffineret plan. Bachrach og Baratz argumenterer for, at magtrelationer også indeholder ikke-iagttagelige mekanismer, og at magtudøveren ofte forsøger at dække over magtudøvelsen.

En måde hvorpå magtudøveren kan dække over magtudøvelsen er, at modpartens interesseområder overhovedet ikke kommer på dagsordenen og hovedbegrebet for Bachrach og Baratz i magtforståelsen bliver dermed "ikke-beslutningstagen". Bachrach og Baratz mener altså, at magt også udøves for at forhindre en beslutning i at blive implementeret, og deres magtdefinition bygger dermed på to beslutningsstrategier; aktør A iværksætter en række beslutninger, der sikrer A's privilegier og effektuerer samtidig en række beslutninger, hvis formål er at forhindre aktør B i at få del i disse privilegier. Magtudøvelsen drejer sig således om, at kontrollere den politiske dagsorden, hvorved B ikke får mulighed for at ændre på tingenes tilstand. [Frølund Thomsen, 2000, s. 18-22]

Bachrach og Baratzs "ikke-beslutningstagen"-definition på magt er ligeledes en kritik af Dahls pluralistiske magtforståelse, hvor det amerikanske makkerpar i modsætning dertil ser magt som elitistisk og som de få gruppers dominans over de mange<sup>9</sup>.

### Lukes' magtforståelse

Lukes bevarer Bachrach og Baratz elitistiske synsvinkel på magtbegrebet, men er dog kritisk overfor både Dahls og Bachrach & Baratzs forudsætning af, at konflikten skal være synlig og bevidst, før at magten er til stede. Lukes argumenterer for, at magtudøvelse også kan være forbundet med en latent konflikt og altså være blottet for synlighed. På denne måde optræder magtudøvelsen i stedet som en bevidst konstrueret konsensus aktørerne imellem. Latente konflikter udgør dermed også nøglebegrebet i Lukes' magtforståelse sammen med et kombineret konflikt- og konsensusperspektiv.

Lukes argumenterer dermed for, at der kan forekomme tilsyneladende enighed og latent konflikt på en og samme tid, hvorfor Lukes' magtdefinitionen udvides i forhold til de foregående til at være, når A får B til at mene noget, som B ikke ellers ville have ment. Både Dahl og Bachrach & Baratz definerede magt i adfærdstermer, hvor Lukes har udvidet magtbegrebet til at omhandle bevidsthedstermer, således A ikke bare får B til at gøre noget men også *mene* noget og dermed anvende manipulation som magtens virkemiddel. [Frølund Thomsen, 2000, s. 24-25] Enighed er i Lukes magtforståelse altså ikke nødvendigvis et udtryk for, at konflikter *ikke* finder sted, og at der ikke udøves magt.

### Opsamling

Fælles for de klassiske eller traditionelle magtteoretikere er, på trods af deres indbyrdes forskellige definitioner på magt, at de beskæftiger sig med magtrelationer, hvor én gruppe direkte påvirker en anden gruppe af individer. Derudover er det karakteristisk for disse teoretikere at beskæftige sig med det metodologiske spørgsmål *hvem* har magten? Og i nogen grad også *hvor* er magten lokaliseret? Ifølge Flyvbjerg er disse traditionelle magtteorier dog ikke tilstrækkelige i studier af magt, hvorfor han derfor har søgt inspiration i de nyere magtteorier med speciel fokus på Michel Foucault, som fokuserer mere på, *hvordan* magten udøves. [Flyvbjerg, 1999, s. 104].

#### 2.2.2 Den nyere magtforståelse

Den nyere tids magtforståelse opstår i det tidlige af 1980'erne med bl.a. den engelske sociolog Anthony Giddens samt den franske filosof Michel Foucault. Også de britiske filosoffer Ernesto Laclau og Chantal Mouffe var

banebrydende indenfor denne nyere magtforståelse, dog er det **Giddens** og **Foucault** dette projekts magtteoretiske afsnit primært vil tage udgangspunkt i. **Laclau & Mouffe** behandles dog nærmere i diskursteorien senere i projektet.

Karakteristisk for disse nyere magtforståelsesbegreber er, at de bygger på en klar *strukturel magtforståelse* frem for den traditionelle, der havde en mere *aktørbunden magtforståelse*. Denne tilgang til magtbegrebet skal forstås ud fra overbevisningen om, at magten ikke skal findes konkret hos de forskellige aktører eller specifikt hos eliten, men derimod at magten er til stede i strukturelle relationer. Således er det også en central tese i de strukturalistiske synsvinkler, at aktørernes påvirkningsevne med henblik på magt er tæt knyttet til deres strukturelle position [Frølund Thomsen, 2000, s. 35-39].

### Giddens' magtforståelse

En af de stærkeste kritikere af den traditionelle magtforståelse er den engelske sociolog Giddens, der mener, at denne magtopfattelse leder opmærksomheden væk fra begrebets centrale betydning. Ifølge Giddens bør magt ikke forstås som noget nogen får andre til at gøre eller mene, men derimod som noget der lokaliseres blandt aktørerne i forhold til deres strukturelle position. Giddens er dog ikke tilhænger af den "rene" strukturalisme som f.eks. marxismen, hvor det er kendetegnet, at strukturen klart determinerer, hvad aktørerne skal gøre. Omvendt er Giddens heller ikke tilhænger af, at det er aktørerne, der alene former strukturerne, men placerer sig et sted i midten med overbevisningen om, at strukturen kun er til stede, fordi aktørerne og individerne bærer den videre. På denne måde genskabes strukturerne kontinuerligt samt forandres for på ny at indgå i samfundet.

I Giddens' forståelsesramme handler magt således om en given *kapacitet* til at påvirke samfundsmæssige tilstande og udviklingsprocesser, og drejer sig derfor om, hvilke ressourcer man har til rådighed. [Frølund Thomsen, 2000, s. 34-35] Med andre ord betegner Giddens den strukturelle magtforståelse, som besiddelse af kapacitet og ressourcer afledt af sociale strukturer.

Giddens forkaster dog ikke de klassiske magtteorier, men mener blot at de er utilstrækkelige og forsøger dermed at udvide magtbegrebet med den strukturalistiske synsvinkel. Denne synsvinkel udvider også de klassiske

hvem/hvor-spørgsmål med et hvorfor/hvordan-spørgsmål. Dette gøres i og med, at den strukturalistiske synsvinkel ikke blot belyser hvem, der har magten, men også søger en forklaring på, hvad der har gjort denne aktør i stand til dette. Giddens magtforståelse indebærer dermed, at der tilvejebringes forklaringer på magtens oprindelse og hvilke egenskaber ved aktøren, der gør denne i stand til at udøve den aktuelle magt. [Frølund Thomsen, 2000, s. 38]

### **Foucaults magtforståelse**

Opfølgeren til denne strukturalistiske tilgang til magt er bl.a. Foucaults opfattelse af begrebet, der dog får karakter af en mere diskursanalytisk tilgang. Efter Foucaults overbevisning kommer magt til udtryk gennem institutioner og diskurser, hvor magten dog er anonymt placeret og konflikterne er forsøgt bortsocialiseret. I Foucaults forståelsesramme er magtudøveren interesseret i at konstruere konsensus aktørerne imellem og således få konflikten til at forsvinde og fremstå som ikke tilstedeværende. Den konstruerede konsensus søges opnået gennem den diskursive praksis, som er betegnelsen for at italesætte et bestemt syn på virkeligheden. Det bliver dermed diskurser fra magtudøverens side, der fungerer som meningsramme og som determinerer, hvordan magtmodtageren påvirkes til på ny at "se" virkeligheden.

Foucault afviser heller ikke helt de traditionelle kontrolperspektiver på magt set fra de klassiske teoretikers side, da aktører selvfølgelig altid vil være til stede og have en vis funktion i magtrelationerne. Foucault ser dog magten som værende alle steder og uden specifik lokalitet. Foucault afviser i princippet heller ikke Giddens magtforståelse som strukturel organiseret, men forsøger at tilføre magtforståelsen mere dynamik. Svagheden ved den strukturelle tilgangsvinkel til magt er, at den i ren form tegner et meget statisk billede af den samfundsmæssige virkelighed. I denne magtopfattelse bliver det svært at forklare, hvorfor f.eks. nye aktører og bevægelser pludselig får politisk magt, når de ikke før var en del af det strukturelle hierarki. [Frølund Thomsen, 2000, 40-41]

Foucault ser derimod magt som en *kompleks strategisk situation*, hvor der ikke blot fokuseres på én gruppes dominans over den anden, men også på hvorledes magtrelationer påvirker aktørernes *identitet*. Foucaults budskab med denne definition er at vise, at magt ikke kan forstås som en envejsproces, hvor det kun er den magten rettes imod, der påvirkes. Også

magtudøveren vil uundgåeligt blive påvirket, og det interessante for Foucault bliver dermed at belyse hvilke relationer og mekanismer, der etableres mellem de aktører eller grupper, der er forbundet med hinanden i den magtstrategiske proces. Foucault er dermed også af den overbevisning, at magt frembringer nye præferencer hos både magtudøveren og modtageren, hvilket tilsammen er med til at videreudvikle forskellige holdninger og prioriteringer. Både A og B ændrer sig således som følge af deres sammenstød, hvorefter der opstår en magtstrategisk situation på et nyt grundlag. [Frølund Thomsen, 2000, s. 41-42]

I takt med at magt producerer ny identitet, er Foucaults magtforståelse ligeledes et udtryk for, at magten skal forstås som en produktiv faktor og ikke en negativ, repressiv faktor [Flyvbjerg, 1999, s. 113] [Frølund Thomsen, 2000, s. 41-42]. Magtbegrebet har længe været betonet med negativitet og bebyrdelse, men fremstår efter Foucaults overbevisning som produktiv og nødvendig, for at samfundet hele tiden kan udvikles.

### Opsamling

Den nyere magtforståelse bliver dermed et udtryk for, at magt i højere grad skal forstås som strukturelle dynamiske processer, der er nødvendige for samfundets videreudvikling og produktivitet, hvilket især Foucault er tilhænger af. I forhold til den klassiske magtforståelse er den nyere også i højere grad baseret på en hvorfor/hvordan-forståelse frem for blot en hvem/hvor-forståelse og udtrykker derfor mere i dybden, hvordan magten fungerer og hvilke "teknikker", der anvendes. Den nyere magtforståelse skal dermed ikke ses som en erstatning af de tidligere magtbegreber, men derimod som en videreudbygning af de tidligere teoretikers definitioner. En lokalisering af hvem- og hvor-spørgsmålene er derfor stadig en relevant faktor.

### 2.2.3 Projektgruppens magtforståelse

Set i forhold til ovenstående redegørelse af de forskellige magtforståelser vælger projektgruppen at inddrage både den traditionelle og den nyere magtforståelse i belysningen af magtrelationerne i byomdannelsen på Aalborg Østre Havn. Projektgruppens magtforståelse bliver dermed en helhedsbetragtning af påvirkningsformerne i de forskellige magtforståelser og dækker derfor både over spørgsmålene; *hvem* har magten, *hvor* er den lokaliseret, *hvorfor* er den lokaliseret hvor den er, samt *hvordan* foregår den?

### **Magt kontra indflydelse**

I magtteorien indgår også begrebet indflydelse, der ofte forveksles eller sammenlignes med magt. Indflydelsesbegrebet baseres også som magtbegrebet på en påvirkningsrelation, dog med en mindre bebyrdende karakter. I forbindelse med magt tales der om kontrol, tvang og sanktioner, mens der under indflydelsesforhold forekommer tilskyndelser, opmuntringer og løfter om gevinster. [Frølund Thomsen, 2000, s. 11]

Forskellen mellem de to begreber ligger i væsentligste grad på, hvorvidt der indgår selvbestemmelse, hvilket i så tilfælde refererer til indflydelse. Grænsen mellem magt og indflydelse er dog forholdsvis utydelig og meget få tiltag skal til, for at omdanne en indflydelsesaktion til en magtudøvelse. [Frølund Thomsen, 2000, s. 11-12]

I forbindelse med nærværende projekt adskilles de to begreber også i deres definition og vil tillige begge indgå i projektets magtanalyse.

## **2.3 Diskursteori**

For at kunne kortlægge de rationaler samt de forståelser og meninger, som udmønter sig i byomdannelsesprocessen, vil den diskursteoretiske tilgang anvendes i projektet. Dette skal betragtes som et redskab til at undersøge, hvilke forståelser og meninger, der er dominerende, og hvorfor de er det. Som nævnt tager projektet fat om de konflikter, der udspiller sig mellem de forskellige aktører. Disse konflikter opstår pga. modstridende interesser, og herunder også pga. af de forskellige meninger som optræder i byomdannelsen. Det handler bl.a. om de meninger og interesser, som de forskellige aktører har og ikke mindst, hvad de gør for at sætte dem på dagsordenen. I den forbindelse kan der være tale om en magtudøvelse, som kan opspores gennem diskursanalysen, idet magten kan ligge i den italesættelse, der anvendes til f.eks. at overbevise andre om, at byomdannelse er det meste fornuftige og naturlige.

### **2.3.1 Diskursbegrebet**

For at få en fornemmelse for, hvad diskurs er for en størrelse, og hvordan det skal forstås og bruges i projektets sammenhæng, vil vi i det følgende pejle os ind på begrebet vha. teoretikeres og forskeres definitioner og anvendelse af det.



Diskurs kan generelt forstås som italesættelser af virkeligheden, hvorved vi skaber en forståelse og dermed en praksis, som vi lever igennem. En nærmere definition er: *"en bestemt praksis, der via en specifik kombination af sproglige, adfærdsmæssige og strukturelle elementer etablerer en bestemt menings- og handlingshorisont"*. [Andersen, 1992, s. 66] Det er således en kombination af det vi siger og det vi gør, samt den sammenhæng det indgår i.

En af diskursanalysens teser er, at virkeligheden er sprogligt konstitueret, og at der ikke gives nogen mening og betydning uden, at sproget anvendes. Det vil sige, at det er gennem sproget, at vi tillægger "noget" mening og betydning. Det er især den menneskelige handling, som er i fokus i diskursanalysen. Det er mennesker som fortolker virkeligheden og tillægger den mening og betydning på et bestemt tidspunkt. [Frølund Thomsen, 1997, s. 69-70]

### 2.3.2 Laclau og Mouffes diskursforståelse

Diskursanalytikerne Ernesto **Laclau** og Chantal **Mouffe** har gennem deres hovedværk, *"Hegemony and Socialist Strategy"*, fra 1985 bygget videre på Foucaults relationelle magtforståelse, jf. afsnit 2.2.2. De har endvidere været inspireret af den italienske marxist og strateg, Antonio Gramsci (1891-1937), herunder hans hegemonibegreb, hvilket vi vil vende tilbage til senere. [Frølund Thomsen, 2000, s. 43] [Frølund Thomsen, 1997, s. 67]. Laclau og Mouffe betegner diskurs, som et samlet udtryk for bestemte praksisformer, der forbinder strukturer og aktører. Bindeledet er den sproglige betydningsdannelse, hvorigennem den sociale virkelighed tilføres et bestemt meningsindhold. Diskurs handler ikke bare om sprog, men kan nærmere kendetegnes som en social praksis. Det er tillige en afgørende tese, at et givet fænomen først får betydning, så vi kan forholde os til det, når det italesættes, enten verbalt eller skriftligt. I den forbindelse skal det fremhæves, at magt kan anvendes i netop den måde, vi italesætter sociale fænomener på. [Frølund Thomsen, 1997, s. 76]

Ifølge diskursanalysen, repræsenteret ved Laclau, skal magtbegrebet forstås som den situation, hvor en gruppe forhindres i at realisere de interesser, som de konkret identificerer sig med. Magtrelationer opfattes som processer, hvor de involverede aktører gensidigt påvirker og modificerer hinanden, ved hjælp af sproglige redskaber. [Frølund Thomsen, 1997, s.95] Sproget har

ifølge diskursanalytikerne stor betydning i politik. Det er afgørende den måde, som fænomener bliver italesat på. F.eks. kan der i forbindelse med fysisk planlægning blive talt om et landområde på forskellige måder. Eksempelvis kan tilhængere og modstandere af en byomdannelse af et ældre havneområde tale om dette på vidt forskellige måder.

Et yderligere aspekt er, at sproget kan anvendes til at modulere andres meninger og få andre til at opfatte noget som "det naturlige", således der ikke bliver sat spørgsmålstegn ved det. Her er der tale om skabelsen af hegemoni, som forstås som dannelsen af en fælles virkelighedsforståelse opnået gennem italesættelse og praksisformer. Hegemoni er således en måde at skabe dominans over andre på, hvor denne modpart uproblematiseret accepterer dette. [Frølund Thomsen, 2000, s. 43] Det kunne eksempelvis forekomme, hvis politikere ubemærket får borgere og virksomhedsejere til at indse fornuften i at omdanne et ældre erhvervsområde.

### 2.3.3 Meningsdannelse gennem sprog

Karina **Sehested**, som er forskningslektor på By og Byg – Statens Byggeforskningsinstitut, har i sin bog "Netværksstyring i byer", som er et studie af en bycentersag i Helsingør, en tilgang som lægger vægt på at undersøge, hvordan meningsdannelse foregår gennem sproglige konstruktioner. Hun mener netop, at det er gennem sproget, vi konstruerer mening, hvorfor hun bl.a. anvender diskursanalyse til at udføre studier af meningsdannelse i processen. [Sehested, 2002, s. 23]

Sehested tilslutter sig Laclau og Mouffes diskursforståelse, hvor der er særlig fokus på den proces, hvorigennem meninger dannes og betydninger fastlægges. Diskurser betragtes ikke bare som noget, der er i samfundet, men også noget der skaber samfundet. [Sehested, 2002, s. 32-33]

Endvidere betragter Sehested diskurs som en generel logik i meningsdannelsen. Denne forståelse bygger på en antagelse om, at mening kan udledes eller aflæses gennem sproget. Sehested beskriver, hvordan mennesker skaber mening gennem deres praktiske handlinger:

*"Meningen konstrueres og rekonstrueres dagligt ved, at folk interagerer og tillægger udsagn, handlinger og begivenheder bestemte betydninger, der også giver mening for andre."* [Sehested, 2002, s.23-24]

Meningsdannelse sker gennem sproget og betragtes i sig selv som en handling og et socialt fænomen, der skaber mening mellem mennesker og er af den grund konstituerende for virkeligheden selv. [Sehested, 2002, s. 23]

Endvidere anses sproget som bestående af en mængde tegn, som får betydning af hinanden og ved deres forskel fra hinanden i et strukturelt netværk af tegn. Sproget indgår hele tiden i en forandringsproces og kan således ikke fastlægges. Dette bevirker, at meningen hele tiden må reproducere og genfortolkes i praksis. Når meninger skal forsøges fastlagt, vil andre meninger blive udelukket, hvilket betyder, at der altid vil være flere fortolknings- og forandringsmuligheder. Sprogets mening vil hele tiden blive udfordret. Den konstante fortolkningsproces og udelukkelsen af nogle meninger betyder, at uenigheder og konflikter om meninger er en del af processen, når der skabes mening. [Sehested, 2002, s. 24]

Sehested påpeger, at en diskurs kun er en midlertidig fastfrysning eller fiksering af bestemte handlings- og meningsmønstre. Diskurserne udfordres konstant af andre diskurser. En diskurs udvikler sig ved at udelukke andre meninger og handlinger, hvilket sker gennem brug af forskellige magtmekanismer. Når en diskurs udvikles sker det således ved at ekskludere sig fra det, den ikke er. For at finde frem til en bestemt diskurs kan man søge efter det den afgrænser sig fra, argumenterer imod, det der opfattes som modsætning osv. [Sehested, 2002, s. 33] Når man undersøger et problemfelt (som f.eks. byomdannelse), så skal man undersøge det brede billede af de handlinger og meninger, der er på spil og søge efter det som forsøges at danne rammerne om en given mening, og det der sorteres fra for at skabe entydighed og orden.

At andet aspekt som Sehested beskriver er, at når der skabes mening gennem diskurs, danner der sig samtidig kæder af fælles betydning, som adskiller sig fra andre betydninger. Disse kæder består af forskellige begivenheder, handlinger og udsagn, som knyttes sammen til bestemte knudepunkter. Disse fælles betydninger giver således et entydigt meningsbillede, der er forskelligt fra andre meningsbilleder. Når et meningsbillede bliver så naturligt, at vi ikke længere tænker over det, eller argumenterer for det, så er der tale om en dominerende diskurs. Dette kan bl.a. formelt komme til udtryk gennem lovgivning. Hvis man skal lokalisere og analysere en diskurs og dennes indhold, skal man lede efter bestemte sammenkædninger af

begivenheder, handlinger og udsagn, som har fælles betydninger. Desuden skal man søge efter det som gentages og går igen i bestemte sammenhænge samt finde det fælles omdrejningspunkt for disse betydningskæder. [Sehested, 2002, s. 34-35]

Der er desuden et dynamisk aspekt ved diskurser. Dels er der de diskurser, som før nævnt, er blevet ekskluderet og derfor ligger og ulmer, og som eventuelt kan blive reaktiveret, hvis der sker noget nyt. Herudover opstår der hele tiden nye meninger, begivenheder og handlinger, hvoraf dele af disse muligvis kan inddrages i en dominerende diskurs og dermed få den til at ændre sig. I disse processer foregår en udvikling og forandring i diskurser, som kaldes dislokationer, hvilket betyder, at det som hidtil var fastlagt i en mening, ikke længere virker, og der åbnes for udvikling af en alternativ mening. I studiet af diskurs skal man bl.a. lede efter disse brudflader, hvor der er opstået mulighed for forandring. Dette betyder, at diskurser aldrig er helt lukkede. Dette er også pga., at det er mennesker som skaber, fortolker og bruger diskurser, og som derfor er afgørende for, hvordan meninger og diskurser konstrueres. [Sehested, 2002, s. 35]

Det er således for Sehested væsentligt at få frem, at der er tale om en magtudøvelse, når der skabes mening, da diskursive processer principielt foregår ved at udelukke og danne forskel. [Sehested, 2002, s. 36]

### **Anvendelse af diskursanalyse i studiet af meningsdannelse**

Ved hjælp af diskursanalyse undersøger Sehested, hvordan forskellige meninger dannes. Dermed klarlægger hun, hvilke meninger og diskurser, der er kommet til udtryk om bycentersagen i Helsingør. Disse meninger har udviklet sig gennem diskursive processer, hvor de hele tiden indgår i en kamp om at give forskellige fænomener og begivenheder i sagen en bestemt mening. Sehested påpeger desuden et væsentligt aspekt, nemlig at alle praksisser anses som diskursive, hvilket betyder, at alle handlinger og betydningsgivende elementer indgår i analysen. [Sehested, 2002, s. 23- 25]

Sehested anvender den diskursteoretiske optik til at undersøge politiske processer og meningsdannelse på grundlag af følgende udsagn:

- *"dislokationer ses som brud og forandringer i en dominerende mening,*
- *dominerende meninger skabes ved at danne forskel og ekskludere meninger,*

- *der konstrueres modsætninger, forskelligheder og modbilleder i meningsdannelsesprocessen,*
- *der opstår knudepunkter, der skabes fælles mening om,*
- *der dannes betydningskæder, hvor ting kædes sammen i ens betydning og dermed adskiller sig fra andre betydninger eller meninger,*
- *der opstår gentagne, stabile, naturlige og selvfølgelige elementer i meningsdannelsen,*
- *meninger søges retfærdiggjorte og sandsynliggjorte som de rette meninger,*
- *alternative meninger kan omformes og delvis integreres i dominerende meninger.”*

Med denne optik understreger Sehested, at det er nødvendigt at gå meget tæt på, hvad det er folk siger og gør i forskellige konkrete situationer. Med ovenstående retningslinier, mener hun, at man kan finde mønstre i både handlinger og meninger. [Sehested, 2002, s. 37]

### 2.3.4 Sprog, praksis og magt-rationalitet

Ole B. **Jensen**, lektor ved Aalborg Universitet, har i sin PhD. afhandling, "At ville noget med rummet", givet sin forståelse af diskurs, som en artikulation af specifikke ordforråd og påpeger, at man ikke kan tale, skrive og tænke om verden uden om sproget. [Jensen, 1999, s. 36] Diskurs betragtes grundlæggende som en handlings- og meningshorisont, som skal forstås som en kombination af sproglige og socio-rumlige materielle fremgangsmåder, der viser sig i en specifik rationalitet. Samtidig betragtes diskurs som et forhold mellem viden og magt, idet kun visse udsagn (viden) kan accepteres som gyldige, og tilmed er der begrænsninger for, hvem som har ret til at artikulere sig (magt). [Jensen, 1999, s. 75]

En samlet definition af diskurs udtrykkes som "*en enhed af gentagne sproglige artikulationer, socio-rumlige materielle praksisser og magt-rationalitet konfigurationer*". Diskurs betragtes således som en social proces, som har en placering i tid og rum. Endvidere beskriver Jensen, at diskurs, anvendt i praksis, udtrykker en verdens- og vidensforståelse. Resultatet af denne verdens- og vidensforståelse fremkommer af interessers og viden-magt formers forsøg på at opnå hegemoni. Diskurs skal således forstås som en institutionalisering og sammenkædning af italesættelser og praksisformer, som kommer til udtryk på baggrund af de bagvedliggende rationaler. [Jensen, 1999, s. 76] [Jensen, 2000, s. 3]

### Anvendelse af sprog, praksis og magt-rationalitet

På baggrund af ovenstående opstiller Jensen en analyseramme med de tre analytiske hovedfelter; praksis, sprog og magt-rationalitet. I den forbindelse påpeges dog, at disse aspekter ikke kan adskilles i virkeligheden, men anses blot som en analytisk fremgangsmåde.

#### *Kortlægning af praksis*

Praksis handler om, hvilke **aktører**, der er involveret og herunder hvilke **ressourcer** de har til rådighed, f.eks. i form af viden, kapital, strukturel position mv. I den forbindelse fokuseres på institutioner og handlinger samt det, der sker, når forskellige interesser konkurrerer om at opnå hegemoni over et bestemt område. [Jensen, 2000, s. 4] Det drejer sig bl.a. om at kortlægge, hvad aktørerne gør, hvilke ressourcer de har samt hvilke institutioner, der danner rammerne for aktørernes ageren.

#### *Kortlægning af sprog*

I kortlægningen af sproget handler det bl.a. om at lede efter **metaforer**, **symboler** og **nøgleord** som anvendes i sproget omkring det emne eller den problemstilling, man ønsker at undersøge. Hvis man f.eks. vil undersøge byomdannelse, drejer det sig om at finde de ord og det sprog, som anvendes i denne sammenhæng. Hvordan tales der om byomdannelse, hvilke metaforer, symboler og nøgleord fremkommer der? Hvordan kommer byomdannelse til udtryk gennem forskellige dokumenter, artikler og andre tekster? Dette giver indtryk af, hvordan et givent fænomen bliver repræsenteret gennem sproget og kan afsløre nogle af magtrelationerne, som kæmper for disse repræsentationer. [Jensen, 2000, s. 4]

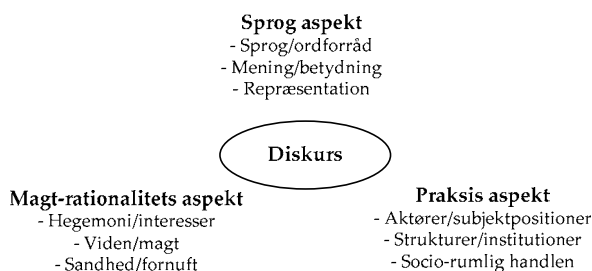
#### *Kortlægning af magt-rationalitet*

Hvor ovenstående begreber drejer sig om, hvordan ord anvendes i praksis, har dette analysefelt fokus på, **hvorfor** aktørerne siger og gør det, de gør. Rationalet skal forstås som de værdier og normer, der er bestemmende for social handling. Her spiller magten ind, idet den er grundlaget for social handling, ligesom det kan virke indskrænkende på social handling. Magten mellem forskellige aktører kommer til udtryk på baggrund af aktørernes forskellige rationaler og i forbindelse med, at aktørerne trækker forskellige demarkationer på baggrund af deres rationaler. Magt-rationalitet er endvidere forbundet med viden, da det definerer, hvilke former for viden,

som skal betragtes som gyldige udsagn. Der er således mange former for magt-rationaler, der forsøger at bestemme og legitimere social handling og praksis. [Jensen, 2000, s. 4-5]

### Den diskursive sammenhæng

Diskurs kan således kendetegnes ved at være en sammenkædning af sproglige formuleringer, praktisser, og magt-rationalitet, som illustreret i figur 2.5. Som nævnt tidligere er diskurs ikke opdelt sådan i virkeligheden, men skal kun betragtes som et analytisk redskab.



**Figur 2.5:** De tre analytiske aspekter i diskurs.  
[Jensen, 2000, s.3]

### 2.3.5 Projektgruppens diskursforståelse

Ud fra ovenstående kan vi give en samlet forståelse af diskurs, som en måde at italesætte sociale fænomener på. Det er således kun gennem italesættelse, at disse fænomener får en mening og betydning. Det vil tilmed sige, at verden har en eksistens i sig selv, men det er kun gennem sproget, at vi kan tænke, tale og skrive om den, hvorved den tillægges en mening. Diskurs betragtes endvidere som en kombination af det vi siger, og det vi gør på baggrund af et bagvedliggende rationale. Desuden har omgivelserne, tiden, stedet osv. betydning for den måde, vi forstår verden på. Vi tillægger fænomener forskellige meninger og betydninger alt efter hvor og hvornår, vi er i verden.

En afgørende faktor som vi vil se nærmere på, er den måde man gennem sproget kan udøve magt. Gennem sproget kan man bl.a. skabe hegemoni, som er en måde at få andre til uproblematiseret at acceptere ens mening, som var den deres egen. Modsat kan der også være tale om konflikter i forbindelse med diskurs, når diskurser kæmper om at opnå hegemoni. Dominerende diskurser kan desuden blive udfordret af andre diskurser. Der

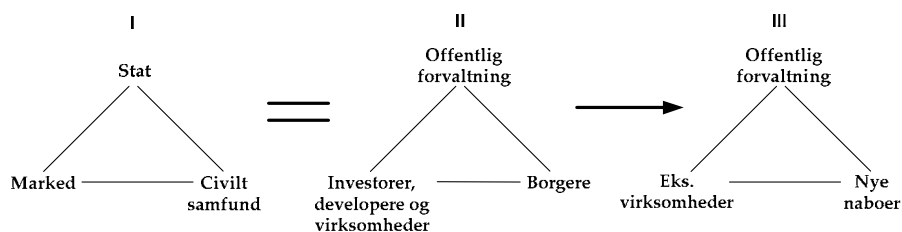
er således tale om en konstant dynamisk proces, hvor diskurser ændrer sig hele tiden.

## 2.4 Operationalisering af teori

I følgende afsnit redegøres for, hvorledes den beskrevne teori anvendes konkret i nærværende projekt.

### 2.4.1 Den samfundsteoretiske forståelsesramme

Staten, markedet og det civile samfund er som nævnt en treenighed, der afhængigt af hinanden, udgør samfundets helhed og dermed også er udgangspunkt for forståelsen af samfundets konflikter. Ved betragtning af figur 2.6 ses en slående lighed mellem den samfundsteoretiske forståelse og "konflikttrekanten" fra projektets indledende del, jf. afsnit 1.5, og illustrerer således i hvilken sammenhæng problemstillingen skal forstås.



**Figur 2.6:** Operationalisering af den overordnede samfundsforståelse.

Umiddelbart er det let at se sammenhængen mellem figures første to trekanter, der afspejler, hvorledes aktørerne i en byomdannelsesproces (II) kan ses i forhold til den overordnede forståelsesramme (I). "Offentlig forvaltning", "Investorer, developere og virksomheder" samt "Borgere" i trekant II repræsenterer henholdsvis staten, markedet og det civile samfund i trekant I. I trekant III ses hvordan projektet *specifikt* anvender forståelsesrammen, jf. afsnit 1.5. På statsniveau er det den offentlige forvaltning i form af amtet og kommunen, der repræsenteres, mens markedet primært udgøres af de eksisterende virksomheder i omdannelsesområdet. Under analysen af markedet vil vi dog også komme ind på developerens rolle i processen. Indenfor det civile samfund belyses de nye naboer, der såvel som boliger kan udgøres af nye virksomheder i området<sup>10</sup>.



### 2.4.2 Anvendelse af magtteori

Via den magtanalytiske tilgang til projektet forsøges det ud fra den ovenstående teori at klarlægge hvilke former for magt- og påvirkningsrelationer, der finder sted i den givne byomdannelse. F.eks. ønsker vi at klarlægge, hvorvidt der er tale om direkte kontra indirekte magtudøvelse mellem byomdannelsens aktører, hvorvidt magt er udført som manipulation eller om magt er baseret på en ikke-beslutningstagen. Endvidere ønsker vi at belyse, hvor magten er placeret, og hvad der er årsag til, at det netop er beslutninger hos denne aktør, som er dominerende.

Efterfølgende er det ligeledes målet at undersøge, hvilke processer i byomdannelsen, der er præget af magtrelationer og hvilke, der er præget af indflydelse i form af en mere selvbestemmende karakter.

### 2.4.3 Anvendelse af diskursteori

Vi vil med inspiration fra Jensen anvende diskursanalysen som et redskab til at klarlægge de magtrelationer, som kommer til udtryk gennem aktørernes sprog og handlen. Dette er netop ved at opdele diskurs i praksis, sprog og magt-rationalitet, hvor vi først gennem kortlæggelsen af praksis vil anskueliggøre de praksisformer, der finder sted, herunder hvilke aktører, der er involveret i processen, og hvad de gør for at få deres meninger og interesser på dagsordenen. Herunder vil vi afsøge, hvilke institutioner, de er i relation til, hvilke ressourcer de har og hvilke virkemidler de anvender for at opnå indflydelse. Det er her interessant at observere, hvordan de forskellige aktører anvender forskellige virkemidler for at få deres interesser tilgodeset.

Herefter vil vi gennem sproget afsøge, de ord, metaforer mv. der træder frem i byomdannelsesprocessen. Hvad taler de om, og hvordan taler de om byomdannelse og de virkemidler, som anvendes i den forbindelse? Hvilke begreber anvendes ofte, og hvilke betydninger og meninger tillægges de? Og samtidig hvordan repræsenteres forskellige synspunkter?

Efter at vi har kortlagt praksis og sproget, vil vi gå mere analytisk til værks og se på de magt- og rationalitetsforhold, der udspiller sig. I den sammenhæng vil vi søge at finde frem til, *hvorfor* de gør og siger det, de gør - hvilke rationaler ligger bag? Det er desuden centralt at anskueliggøre, hvilke

interesser og meninger, der er de dominerende og herunder, hvilke aktører, der har størst indflydelse på beslutningsprocessen.

#### 2.4.4 Opsamling

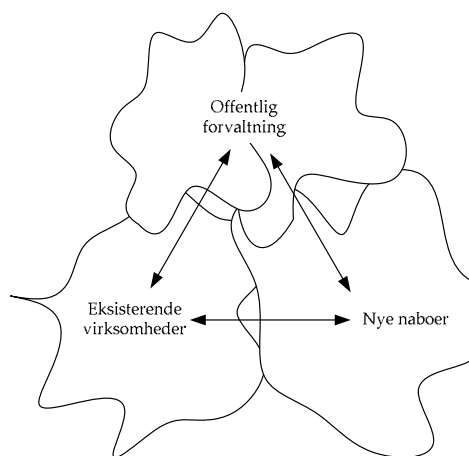
Diskursteorien og magtteorien skal altså forstås som en samlet og kombineret teoridannelse, hvor diskursanalysen indgår som et led i den overordnede magtanalyse. Diskursanalysen er dermed et værktøj i magtanalysen, der bidrager med klarlæggelse af de forskellige aktørers italesættelser, meninger, handlinger og rationaler, og samlet medvirker til at lokalisere de virkemidler og magtrelationer, der indgår i byomdannelsen.

I projektet forsøges magtrelationerne at trækkes frem, ved at belyse de forskellige påvirkningsformer, der fremkommer i omdannelsesprocessen i den givne case. Dette gøres ved at klarlægge de forskellige aktørers ageren i relation til de resterende aktører og via disse forhold at kategorisere magtforholdene i henhold til ovennævnte magtteori. Via denne analyse af aktørernes ageren er det endvidere muligt at belyse, *hvad* der gør de respektive aktører i stand til at gøre, som de gør gennem en kortlægning af de ressourcer og virkemidler de har og anvender.

I samme proces kortlægges de enkelte aktørers italesættelser af de samme begreber, som på denne måde klarlægger hvilke konflikter, der er til stede i omdannelsesprocessen.

Således bliver diskursanalysen en del af magtanalysen, idet der tillige belyses, hvorledes sproget kan anvendes til at skabe konsensus aktørerne imellem og på denne måde fungere som et magtapparat.

Figur 2.7 samler op på hvorledes projektgruppen forholder sig til den teoretiske ramme, og hvordan den samlet skal



**Figur 2.7:** Sammenhængen mellem den overordnede forståelsesramme og diskurs- og magtteorien.

forstås i forhold til projektets problemstilling. Figuren illustrerer således, hvordan de statslige organer, de eksisterende virksomheder samt de nye naboer kan repræsentere hver sit "regelsæt" i form af forskellige diskurser indebærende forskellige meninger og rationaler. De forskellige diskurser baseret på de forskellige aktører er til en vis grænse flydende, som illustreret i figur 2.7, idet de kontinuerligt udvikler sig, og konstant forsøger at danne hegemoni over de andre. Denne proces fyldt med modstridende interesser bliver således også et udtryk for magtudøvelse, der på figuren er illustreret ved de modsatrettede pile, jf. figur 2.7.

---

### Noter:

6. Dahl, Robert A, 1961, "Who Governs? : *Democracy and power in an American City*".
7. Bachrach, Peter & Morton Baratz, 1962, "*Two faces of power*", Bachrach, Peter & Morton Baratz, 1963, "*Decisions and nondecisions: An Analytical Framework*".
8. Lukes, Steven, 1974, " *Power: A Radical View*".
9. Eliten skal ikke kun forstås som den økonomiske elite, men også som dem der har en *placering*, således de har mulighed for at gøre indflydelse.
10. "Nye virksomheder" i området indgår principielt under "markedet", men betragtes i denne problemstilling under "nye naboer", som således indeholder elementer fra både markedet og det civile samfund.



### 3 Metode

I forbindelse med løsningen af en given problemstilling, er det vigtigt at være afklaret med hvilken metode, problemstillingen søges løst ved hjælp af, samt have for øje hvilke muligheder og begrænsninger den givne metode har. I følgende kapitel redegøres derfor for projektets metodevalg, herunder hvilke valg projektgruppen har taget undervejs i forbindelse med projektets fremgangsmåde. Dette vil blive gjort med grundlag i projektets overordnede problemstilling, jf. afsnit 1.7.

#### 3.1 Casestudie

Idet projektet søger at belyse, hvorledes forskellige virkemidler, diskurser og påvirkningsformer indgår mellem de involverede aktører i en byomdannelse, hvor der stadig er liggende eksisterende virksomheder i området, har projektgruppen fundet det relevant at anvende casestudie som den empiriske indsamlingsmetode i projektet. En af de mest anerkendte teoretikere på området, Robert K. Yin, definerer case studiet som:

*"An empirical inquiry that investigates a **contemporary phenomenon within its real-life context**, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident, and in which **multiple sources of evidence are used**."* [Yin, 2003, s. 13-14]

Netop det at case studier kan håndtere relativt komplekse fænomener i forhold til dets kontekstuelle sammenhæng på en dybdegående måde, er en altoverskyggende årsag til, at case metoden anvendes i dette projekt. Projektets problemstilling ligger op til belysning af en meget kompleks situation, som kræver en dybdegående håndtering for at afdække alle problemstillingens vinkler.

##### 3.1.1 Antallet af cases

Projektet bygger udelukkende på én case, nærmere bestemt byomdannelsen på Aalborg Østre Havn. At der ikke inddrages yderligere caseeksempler i projektet skyldes, at den aktuelle case repræsenterer alle sider i konflikttrekanten og dermed giver mulighed for et nuanceret billede af den samlede problembestilling.

Den gængse opfattelse af case studiet blandt det naturvidenskabelige ideal er dog, at der *ikke* kan generaliseres ud fra en enkelt case, hvilket Bent **Flyvbjerg** dog argumenterer voldsomt imod, og som projektgruppen tillige opponerer mod. Hvorvidt det er muligt at generalisere ud fra en enkelt case er alt afhængig af, hvilken case der vælges, og hvordan den er valgt. Og som Flyvbjerg tillige siger i sin afhandling "Rationalitet og magt" fra 1999; *"Hvorfor skyde med haglgevær, når man i mange tilfælde kan ramme plet med riffel?"* [Flyvbjerg, 1999, s. 145-147]

Projektgruppen overvejede dog indledningsvist at inddrage to til tre cases i projektet og dermed byomdannelse i andre byer, hvor status quo var på andre niveauer. I denne forbindelse var Esbjerg Havn samt byomdannelsen mellem de to limfjordsbroer i Aalborg i tankerne, for på denne måde at repræsentere problemstillingerne på forskellige tidspunkter i processen. Foruden ovenstående argumentation for anvendelsen af blot én case, var tidsfaktoren og omfangsaspektet tillige afgørende for at kun Aalborg Østre Havn blev valgt anvendt. Desuden var Aalborg Østre Havn den mest relevante case at anvende i forhold til byomdannelsesprocessens tidslinje sammenholdt med projektets problemstilling<sup>11</sup>.

### 3.2 Dokumentstudie

Overordnet anvendes dokumentstudiet til at opbygge en grundviden på feltet, hvilket inkluderer et studie af den relevante lovgivning, diverse bekendtgørelser og betænkninger samt lignende case studier fra andre byomdannelse.

På det mere konkrete niveau anvender projektgruppen dokumentstudiet som et led i indsamlingen af det empiriske materiale omkring den givne case. Med dette menes kommuneplanen, lokalplaner, forskellige strategi- og visionsplaner samt aktuelle avisartikler, kronikker og referater fra diverse byrådsmøder og møder i Teknisk Udvalg i såvel amt som kommune. Dokumentstudiet bidrager på denne måde til at kunne klarlægge et kronologisk forløb i den givne sag samt til at klarlægge casens aktuelle sammenhæng og dermed også potentielle konfliktsituationer. Avisartiklerne bidrager især med en klarlæggelse af de uenigheder, der har været mellem de forskellige aktører, og ikke mindst forskellige aktørers meninger og holdninger til omdannelsen. Referaterne fra byrådsmøder og møder i

Teknisk Udvalg giver et billede af, hvad der blev sat på dagsordenen, men samtidig også, hvad der ikke blev snakket om, og hermed tilsidesat.

### 3.3 Kvalitative interviews

Som den anden væsentlige kilde til indsamlingen af det empiriske materiale anvendes det kvalitative forskningsinterview. Det kvalitative forskningsinterview bygger på at indhente beskrivelser af den interviewedes livsverden med henblik på tolkning af meningen i de beskrevne fænomener. Den interviewede får altså mulighed for at bidrage med egne holdninger og synspunkter, hvilket ville være sværere at få frem gennem kvantitative forskningsundersøgelser som f.eks. spørgeskemaundersøgelser.

Projektgruppen har valgt at opbygge interviewene som *delvist strukturerede*, hvilket betyder, at der foreligger en fast spørgeramme, under hvilken interviewet skal holde sig. Inden for spørgerammen er der dog åbne spørgsmål, der giver den interviewede mulighed for at sætte sit eget præg på interviewet, jf. interviewguide bilag A. Strukturen i interviewene er endvidere opbygget således, at spørgsmålene i starten er overordnede samt faktuelle (f.eks.: Hvad er virksomhedens historie her på området? Osv....) mens de i slutningen er mere specifikke og meningsorienterede (f.eks.: Hvem mener du har størst indflydelse på ...? Hvorfor tror du det? Osv....). Udover både at opnå faktuel viden om casen samt de interviewedes holdninger, opnås tillige at den interviewede person i begyndelsen af interviewet "tales varm" og åbner sig gennem de indledende generelle spørgsmål.

Projektgruppen har under interviewene tillige benyttet sig af "sneboldsmetoden", som også Sehested i sit studie af Helsingør-sagen anvendte [Sehested, 2002, s. 16]. Denne metode anvendes til at finde yderligere personer, som er centrale i processen, ved at spørge de interviewede, hvilke parter, der ellers har været involveret. Som navnet også antyder, er det en metode, der får *andre* kilder til at udnævne yderligere involverede personer, hvilket projektgruppen ud over interviewdelen også har benyttet sig af gennem avisartikler i dokumentstudiedelen.

Der interviewes i alt ni personer/organisationer, der samlet repræsenterer alle sider i "konflikttrekanten", jf. afsnit 1.5. Interviewene fordeler sig som interview med tre eksisterende virksomheder på området, tre med offentlige myndigheder, ét med nye naboer, ét med ejerne af området samt ét med den

ledende organisation på havnen. Interviewene kan findes i det til projektet medfølgende appendiks og er udført med:

- DLG - *Fabrikschefen*
- Hedegaard - *Produktionschefen*
- Teknos – *Kvalitets- og miljøchefen*
- Aalborg Kommune – *Byplanlægger og miljøsagsbehandler*
- Aalborg Kommune - *Stadsarkitekten*
- Nordjyllands Amt – *Miljøsagsbehandler*
- Kommunedata - *Administrationschefen*
- Nica – *Anlægschefen*
- Aalborg Havn - *Direktøren*

### 3.4 Juridisk metode

For at få et kendskab til den lovgivnings- og reguleringsmæssige del af problemstillingen, anvendes den juridiske metode til at belyse de fundne retsspørgsmål i casen. Med dette menes, at den juridiske metode anvendes til at klarlægge de typiske anvendelsesmuligheder ved de retlige virkemidler, der konstateres anvendt i casen samt de, der forventes anvendt i fremtiden, mellem de forskellige aktører.

Den juridiske metode er en fremgangsmåde, som domstolene og enhver, der skal tage stilling til et forelagt konkret retligt problem må følge, eller nærmere bestemt en måde at anvende de forskellige retskilder på [Evald, 2000, s. 1].

Gennem projektet søger projektgruppen således at opnå kendskab til den lovgivning, som ligger til grund for myndighedernes virke i en byomdannelsesproces, samt hvilken retsbeskyttelse de eksisterende virksomheder og de nye naboer modsat har. En mere uddybende beskrivelse af den juridiske metode forefindes i bilag B.

### 3.5 Opsamling

Med udgangspunkt i problemformuleringen søger vi som sagt svar på, hvilke virkemidler, diskurser og magtformer, der finder sted mellem de forskellige aktører i byomdannelsesprocessen. For at finde svar på det, har vi, som nævnt i ovenstående, valgt at interviewe forskellige aktører, som



repræsenterer de forskellige sider i konflikttrekanten samt i den samfundsteoretiske forståelsesramme og dermed forskellige sider i byomdannelsesprocessen. Der opnås således et nuanceret billede af konflikterne i processen ved at spørge hver enkelt om den debat og de konflikter, der har været.

Ved at anvende interview får vi et optimalt datagrundlag for at anvende diskursanalysen og herved få de forskellige aktørers meninger og holdninger samt deres forståelse af den "virkelighed" som omhandler Østre Havn. Endvidere får vi klarlagt hvilke interesser de enkelte aktører har og samtidig, hvordan de opfatter de andre aktører i processen ved at spørge ind til de dialoger, de har ført med andre aktører. Ved at udspørge en så bred skare af de involverede aktører og dermed få deres opfattelse og syn på processen, fås et billede af, hvem der har været mest involveret og hermed har haft størst indflydelse/magt.

Det er således gennem fortolkninger, af det de siger i interviewene og gennem det de fortæller at de gør, at vi søger efter forskellige typer af magtrelationer. Dette gøres ved at relatere aktørernes udsagn til de anvendte teorier. Det er samtidig også en søgen efter, hvilke virkemidler de har anvendt for at få deres interesser tilgodeset, hvilket klarlægges ved at spørge ind til, hvad de har gjort, og hvordan de har været involveret. Virkemidlerne bliver samtidig behandlet nærmere ved hjælp af den juridiske metode, for at klarlægge hvilke retlige anvendelsesmuligheder de enkelte virkemidler har. Interviewguiden, indeholdende en mere uddybende forklaring på de konkrete interviewspørgsmål, forefindes i bilag A.

### 3.6 Metodeovervejelser

Projektgruppen har efter endt projektperiode gjort sig en række overvejelser omkring de valgte metoder, der i projektet er anvendt. Dette er både en opsamling på positive erfaringer samt mere kritiske overvejelser om, hvordan vi kunne have gjort det anderledes.

Det har som udgangspunkt været positivt at bygge videre på et tidligere projekt. Som nævnt tager nærværende projekt afsæt i projektgruppens 9. semester projekt, som omhandlede byomdannelse og de barrierer, der kan opstå i forbindelse hermed. Dermed havde vi allerede et godt fundament til at arbejde videre med den overordnede problemstilling. Vi kunne således

benytte den viden, vi havde tilegnet os på området, og samtidig gøre stor brug af de erfaringer, vi havde gjort os.

Det er endvidere vigtigt at gøre opmærksom på, at den historie, der blive "fortalt" i projektet omkring byomdannelsen ved Østre Havn, altid vil bære præg af, hvis øjne den bliver fortalt igennem. Vi forsøger at fortælle en historie set gennem de forskellige aktørers øjne og fokuserer på, hvordan de hver især oplever sagens forløb, men vi vil uundgåeligt præge fortællingen, idet det er os, der formidler historien videre til læseren.

### 3.6.1 Casestudie

#### Valg af case

I projektet blev der argumenteret for, at vi kun valgte én case til at belyse projektets problemstilling, ud fra en vurdering af at casen kunne belyse samtlige problemstillinger i "konflikttrekanten", jf. figur 1.3. Det kniber dog med at belyse den side af trekanten som omfatter de nye naboer, idet der endnu ikke er flyttet nogen naboer ind i området. Dog forsøger projektgruppen at råde bod på dette ved netop at interviewe de kommende naboer, Kommunedata (KMD). Det, der dog kan påpeges i denne sammenhæng, er, at fordi de netop ikke er flyttet ned i området endnu, kan der ikke siges noget konkret om, hvilke konflikter der opstår og hvilke virkemidler, der senere gøres brug af i forbindelse med de nye naboer. Det er således blot informerede gisninger.

Det, som den valgte case belyser, er således de konflikter og virkemidler, der er i spil i den tidlige fase i en omdannelsesproces. En alternativ måde kunne være at vælge flere cases, som kunne repræsentere hver enkelt side af "konflikttrekanten". Dette blev dog fravalgt grundet tids- og omfangsmæssige afvejsninger.

Hvorvidt casen er generaliserbar afhænger af, hvordan den er valgt. Vi har således forsøgt at vælge en case, der kunne repræsentere de problemstillinger, vi så kunne komme på tale i en omdannelsesproces. Vi tog derfor udgangspunkt i vores opstillede "konflikttrekant" og forsøgte at finde en case, hvor alle aktører var repræsenteret. Valget af casen kan således kritiseres for ikke tilstrækkeligt at have aktører med under aktørgruppen "nye naboer". Omvendt kan casen siges at være et generaliseringsbillede på en omdannelsesproces i sin spæde start.

### **Alternativ til casestudie**

Det er endvidere også værd at overveje, om der var andre muligheder end casestudie til at belyse projektets problemstilling. De anvendte virkemidler, som benyttes til at løse de konflikter, der kan opstå i byomdannelsesprocessen, kunne som alternativ belyses gennem en "virkemiddelanalyse". Dette ville give en dybere analyse af de anvendte virkemidler, idet virkemidlernes muligheder og begrænsninger kunne belyses gennem bl.a. retspraksis. Virkemiddelanalysen kunne således anvendes som alternativ til et casestudie. Projektgruppen ønskede dog at gå lidt mere praktisk til værks ved selv at "gå i marken" og undersøge, hvilke virkemidler, der havde været i brug i den givne byomdannelsesproces. Dette blev så kombineret med en belysning af virkemidlernes typiske anvendelsesområde gennem lovgivningens bestemmelser. Endvidere lægger problemstillingen også op til en klarlæggelse af forskellige diskurser og magtformer, hvortil et casestudie er ideelt at anvende.

### **3.6.2 Interview**

#### **Valg af interviewpersoner**

Projektgruppen har gennem valget af interviewpersoner forsøgt at dække alle "konflikttrekantens" aktører, og dermed dække hele den historie, der har udspillet sig. Undervejs fandt vi dog ud af, at der også var andre aktører, som var nødvendige at inddrage for historiens fulde forståelse, ikke mindst ejerne af værftsarealet. Efterfølgende har vi gjort os nogle overvejelser omkring dette valg af interviewpersoner.

Det kan være svært inden interviewene udføres at være klar over, hvor meget empiri og viden de respektive interviewpersoner kan bidrage med, og således sikre sig fuldstændigt, at det er de "rigtige" personer, der er valgt. Vi forsøgte dog så vidt muligt gennem medierne og "sneboldsmetoden", jf. Sehested, 2002, s. 16, at finde frem til personer, der havde mest kendskab til den konkrete byomdannelse. Apropos sneboldsmetoden gav kommunens planlæggere os et hint om, at Ø-gade Samrådet<sup>12</sup> havde deltaget i debatten, men da vi efterfølgende kontaktede samrådet fortalte de, at byomdannelsen lå uden for deres område. De havde således ingen interesser i forbindelse med omdannelsen.

Med hensyn til interview af ejerne af værftsarealet var hensigten at interviewe begge ejere, altså både Nica og TK Development. Vi havde dog svært ved at få kontakt med en repræsentant fra TK Development, idet de netop stod overfor at skulle offentliggøre deres årsregnskab. Grundet tidsmæssige årsager, valgte vi derfor at nøjes med at interviewe en repræsentant fra Nica. Det havde øjensynligt været mere givtigt at interviewe en repræsentant fra TK Development, da de har mere kendskab til processen bag omdannelsen. Projektgruppens indtryk var, at repræsentanten fra Nica ikke vidste så meget om det vi søgte svar på, nemlig hvordan processen bag planen var foregået.

Endvidere ville en kommunal politiker også have været værd at interviewe, idet politikerne i kommunen i høj grad har været en del af processen, dels fordi de gennem medierne taler meget *for* byomdannelsen, og samtidig er det i sidste ende en politisk beslutning, at omdannelsen i det hele taget finder sted. Det kunne således være interessant at få en politikers "fortælling" af historien.

### **Interviewforløbet**

Projektgruppen har haft god erfaring med at benytte det delvist strukturerede interview, idet interviewpersonen således har sat sit præg på interviewet. Dette var netop relevant i sammenhæng med, at vi ønskede de forskellige aktørers italesættelse af, hvordan de oplevede omdannelsesprocessen. Vi havde tilmed brug for de ord, vendinger og udtryk, som de satte på forskellige fænomener, idet vi senere skulle bruge det de sagde i en diskursanalyse.

I forbindelse med interviewet kunne vi ikke direkte fortælle interviewpersonerne, at vi anvendte interviewene til at finde forskellige magtformer i byomdannelsesprocessen. Dette finder projektgruppen dog ikke forskningsmæssigt uetisk, men betragter det nærmere som en nødvendighed, idet den generelle opfattelse af magt er forbundet med noget negativt, jf. afsnit 8.1 i perspektiveringen.

### **Anvendelsen af interview**

Idet vi netop skulle bruge det aktørerne direkte sagde i interviewene, udskrev vi dem ordret. Interviewpersonerne fik efterfølgende mulighed for at gennemlæse interviewet og således godkende det. Det kunne dog være

svært for enkelte af interviewpersonerne at forstå den fremgangsmåde, vi anvendte i behandlingen af interviewene, og at vi netop skrev ordret ned, hvad de sagde. En enkelt interviewperson gav direkte udtryk for, at vedkommende ikke brød sig om, at det blev skrevet så direkte, og fik derfor mulighed for at ændre og slette visse ord og sætninger, heriblandt enkelte udtalelser om andre aktører. Der var dog ikke tale om mærkbare ændringer, og det har således ikke haft betydning for analysen.

### **Antallet af interviewpersoner**

Som nævnt tidligere blev interviewpersonerne valgt med det udgangspunkt, at de skulle dække hele "konflikttrekanten", og der kom tilmed flere aktører til, der mentes at være relevante for casen. Dette løb i alt op på ni interviewpersoner, som alle skulle fortælle om den samme virkelighed – byomdannelsen på Østre Havn. Spørgsmålet man kunne stille var, hvornår var nok nok. Projektgruppen betragtede, at "nok" var, når nye interviewpersoner ikke kunne bidrage med yderligere relevant til fortællingen. Det vil sige, når alle sider af historien var dækket. Det kunne dog være svært inden, gruppen interviewede en person at vide, om vedkommende kunne bidrage med noget nyt. Det er således let at se tilbage og se, hvem af interviewpersonerne der var mere eller mindre væsentlige for fortællingen, hvilket kan være svært i opstartsfasen, hvor man ikke har overblikket. Således fandt projektgruppen aktører, som var mindre relevante samt aktører, der havde været mere relevante at have interviewet. Der var dog en tidsmæssig faktor, der skulle overholdes og som således virkede begrænsende for yderligere inddragelse af aktører.

---

### **Noter**

11. Med dette menes at omdannelsen i Esbjerg var mindre relevant, idet der endnu ikke var påbegyndt en egentlig planlægning for området, og derfor kun kunne belyse de indledende konflikter i debatten. Omvendt var omdannelsen mellem limfjordsbroerne i Aalborg færdiggjort og kunne dermed bidrage med alle processens konflikter. Det vurderedes dog, at limfjordsbro-casen ikke kunne bidrage med yderligere problemstillinger i forhold til Østre Havn-casen, hvorfor også denne blev valgt fra.

12. Ø-gade Samrådet er en forening for Ø-gade kvarteret, som afgrænses således: Fyensgade/Langelandsgade/Østre Allé/Sønderbro/Solvangsvej. Samrådet har bl.a. til formål at medvirke til at skabe almen trivsel i området og synliggøre lokalområdets interesser overfor bl.a. de offentlige myndigheder. [[www.aalborg-samraad.subnet.dk](http://www.aalborg-samraad.subnet.dk)]



## 4 Præsentation af case

Limfjorden har altid haft en central betydning for Aalborg By – i dag har den dog fået en ny betydning i forhold til tidligere. Havnearealerne omkring Limfjorden var før i tiden en vigtig lokalitet for virksomheder, som netop var afhængige af maritim transport. Størstedelen af disse havnerelaterede virksomheder er i dag enten lukket eller flyttet, og arealerne benyttes enten af ikke-havnerelaterede erhverv, ligger tomme hen eller er omdannet til nye formål. Enkelte havnerelaterede virksomheder ligger der dog stadig, som eksempelvis korn- og foderstofvirksomhederne DLG og Hedegaard. Havnefronten i Aalborg er i dag under omdannelse, hvor boliger og kontorbygning er ved at præge havnebilledet mere og mere. De virksomheder, der i dag lokaliserer sig på havnen, gør dette af helt andre formål end de havnerelaterede virksomheder gjorde dengang de placerede sig langs fjorden. For de havnerelaterede virksomheder drejede det sig som den praktiske funktion fjorden havde i form af godstransport via skibe, hvor det for de nye virksomheder i dag drejer sig om image.

Den case, der er valgt belyst i nærværende projekt, omhandler netop et omdannelsesområde på Aalborg havnefront, som nu går en ny fremtid i møde. Området – Aalborg Østre Havn - bestod før af Aalborg Værft, men vil i fremtiden bestå af kontorer og boliger. For at få et overblik over omdannelsesområdet og en større indsigt og forståelse for sagens forløb vil dette afsnit belyse områdets omgivelser, områdets historiske baggrund samt en præsentation af omdannelsesprocessens forløb.

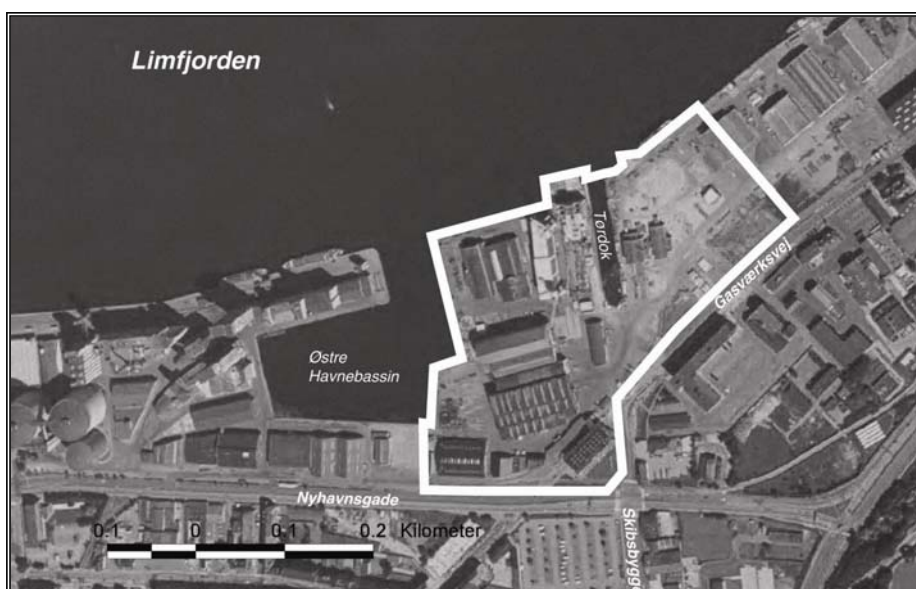
### 4.1 Områdets omgivelser

Omdannelsesområdet ved Østre Havn, som omfatter de gamle værftsarealer samt tørdok, er beliggende ved den østlige del af havnefronten cirka 1.5 km fra Aalborg centrum. Området er primært omgivet af større erhvervsvirksomheder. Øst for området ligger bl.a. malingsvirksomheden Teknos, skibskedelproducenten Aalborg Industries og værftet Danyard, hvor sidstnævnte dog er under afvikling, jf. figur 4.1, hvor det gamle værftsområde er markeret med en stiple linje. Vest for området er korn- og foderstofvirksomhederne, Hedegaard og DLG, beliggende og umiddelbart sydøst for området ligger den tidligere værftsadministration, der i dag benyttes af bl.a. Aalborg Industries samt til uddannelse og liberale erhverv.



**Figur 4.1:** Omdannelsesområdet og dets omgivelser [Aalborg Kommune, 2003 I, s.5].

Figur 4.2 viser et nærmere billede af områdets afgrænsning, som mod nord udgøres af Limfjorden, mod øst af Gasværksvej og Skibsbyggerivej, mod syd af Nyhavnsgade samt mod vest af Østre havnebassin.



**Figur 4.2:** Omdannelsesområdets afgrænsning [Aalborg Kommune, 2003 I, s. 8].



## 4.2 Områdets historie

Østre Havn blev etableret i årene 1901 - 1903, hvor der blev etableret beddinger - udført af firmaet "De Smithske", som ligeledes blev lejere af arealerne. De "Smithske" foretog reparationsarbejder på Østre Havn i årene 1904 - 1912. I 1912 overtog brødrene Stuhr lejemålet og fik få år efter tilladelse til, fra Aalborg Byråd, at opføre en tørdok på kommunens regning. Brødrene Stuhr dannede således et stålskibsværft, som senere dannede grundlaget for Aalborg værft. [www.stuhrsbygge.dk]

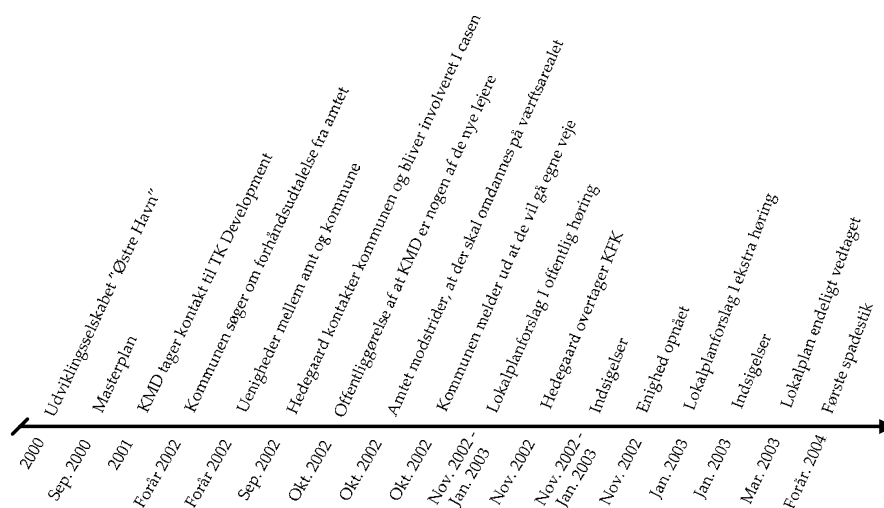
I 1937 opkøbte rederiet J. Lauritzen værftet og gav det navnet Aalborg Værft A/S, som udviklede sig til byens største arbejdsplads og beskæftigede i 1980'erne ca. 4.000 medarbejdere. Værftet byggede ikke blot mange skibstyper, men også Aalborgtårnet, brofagene til Limfjordsbroen samt stålkonstruktioner til Budolfi Kirkes tårn er produceret på værftet. [www.aalborgmarinemuseum.dk] Værftet lukkede i 1988, hvorefter lagerbygninger og haller har været udlejet til andre erhvervsmæssige formål indtil ca. marts/april 2003 [Interview, appendiks, s. 140].

Idéen med at omdanne området, dvs. idéens fødsel, som Bent Flyvbjerg også kalder genesen, jf. Flyvbjergs "Rationalitet og magt", bind 1, opstod i forbindelse med, at Nica fik ny direktør, Kaj Christiansen, omkring år 2000. Inden havde der dog været en del tanker omkring, hvordan man bedst kunne genanvende arealet, hvor tankerne mere led hen på, at området kunne anvendes til mindre virksomheder. Nicas nye direktør, Kaj Christiansen, havde dog nogle nye idéer med områdets fremtidige anvendelse og tog derfor kontakt til udviklingsfirmaet TK Development. Parterne gik derefter sammen om en ny udvikling af området og fik ligeledes et arkitektfirma tilknyttet til udarbejdelsen af et projektforslag for området. I respekt for brødrene Stuhrs, og den historie, der ligger bag området, har ejerne af værftsområdet valgt at kalde området "Stuhrs Brygge" [www.stuhrsbygge.dk]. [Interview, appendiks, s. 142-143] Det, der således er væsentligt at pointere i denne sammenhæng, er at der forud for sagens forløb, som i det følgende vil blive gennemgået, altså har været nogle tanker og idéer, som er baggrunden for at omdannelsen overhovedet kom på tale. Dette vil dog ikke blive nærmere belyst her, men der ønskes blot at gøre opmærksom på, at der har været en idéfase, der er gået forud for det sagsforløb, der i det følgende vil blive opridset.

### 4.3 Sagens forløb

TK Development dannede sammen med Nica<sup>13</sup> et fælles udviklingsselskab "Østre Havn". Selskabet, som parterne hver ejer 50 % af, overtog rettighederne til de gamle værfsarealer. I september 2000, jf. figur 4.3, fremlagde parterne en masterplan for området, som var et forslag til, hvordan værfsarealerne kunne bebygges. [Nordjyske Stiftstidende, 2000 II]

I 2001, jf. figur 4.3, tog Kommunedata (KMD) kontakt til TK Development, da de stod overfor at skulle renovere deres bygninger i Aalborgområdet eller alternativt - bygge noget nyt. På det tidspunkt havde de dog ikke noget specielt ønske om at få en beliggenhed på havnearealet. TK Development fremlagde efterfølgende overfor KMD deres udviklingsprojekt på det tidligere værftsareal, og da KMD syntes det så fornuftigt ud, arbejdede de videre ud fra denne lokalitet. [Interview, appendiks, s. 108]



Figur 4.3: Tidslinie over casens forløb.

Ejerne tog efterfølgende kontakt til Aalborg Kommune for at få en lokalplan udarbejdet og i foråret 2002 blev Nordjyllands Amt forelagt planerne af kommunen med henblik på en forhåndsudtalelse, jf. figur 4.3. Amtet sagde klart nej, da de mente det var en dårlig idé at placere boliger og kontorer i området. Samtidig mente de også, at foderstofvirksomhederne DLG og det daværende KFK skulle inddrages, der dog også var meget negative stemte

overfor planerne. [Interview, appendiks, s. 57-58] I dagspressen i foråret 2002 kunne man således læse om de uenigheder, der var mellem amtet og kommunen, omkring udviklingen af værftsarealet. Uenighederne drejede sig om, hvor kraftige miljøgener de eksisterende korn- og foderstofvirksomheder ville pådrage de nye boliger og kontorer. Begge parter var dog enige om at indgå i en dialog omkring forholdene. [Nordjyske Stiftstidende, 2002 III]

I september 2002, jf. figur 4.3, besluttede Nørresundby-virksomheden Hedegaard, at overtage KFK, hvilket dog på daværende tidspunkt var fortroligt. De var samtidig bekendte med den sag, der kørte omkring værftsarealet, og tog allerede dér kontakt til amtet, kommunen og DLG, og gik på den måde ind og blandede sig i sagen. [Interview, appendiks, s. 22-23]

I oktober 2002 blev det i dagspressen fremlagt, at situationen var tilspidset mellem amtet og kommunen. Amtet ville ikke uden videre godkende, at der blev bygget på området, og kommunen forsøgte sammen med ejerne at tale *for* projektet. Amtet gjorde opmærksom på, at de havde bedt kommunen om at blive enige med de eksisterende virksomheder og den nye ejer, der på det tidspunkt blev offentliggjort som KMD, så der kunne findes en løsning. Konfliktens kerne omfattede støv fra foderstofvirksomhederne, og især de klager som dette kunne give anledning til. Teknisk rådmand, Henrik Thomsen, meldte ud, at han var træt af at snakke om problemet og gjorde opmærksom på, at kommunen havde tænkt sig at sende lokalplanforslaget ud i offentlig høring. Så måtte amtet, hvis de stadig var uenige, reagere på det ved at nedlægge veto. [Nordjyske Stiftstidende, 2002 IV]

Kort efter blev lokalplanforslaget sendt i høring fra d. 6. november 2002 til 9. januar 2003, jf. figur 4.3, og amtet valgte at nedlægge veto. Der kom tilmed indsigelser fra bl.a. Aalborg Industries og Teknos, som var bekymret for deres egen virksomheds fremtidige eksistens, når der blev etableret miljøfølsomme funktioner i nærheden. Ingen af virksomhedernes indsigelser blev imødekommet. [Aalborg Kommune, 2003 II]

I november 2002 blev KFK endeligt overtaget officielt af Hedegaard og i december blev det i dagspressen skrevet, at der nu var opnået enighed omkring værftsarealet, jf. figur 4.3. Amtet havde som sagt nedlagt veto mod lokalplanforslaget, hvilket medførte at kommunen ændrede planerne i form af bl.a. en ekstra støvafskærmning. Løsningen som der blev fundet frem til var dog et resultat af forhandlinger mellem kommunen, amtet, ejerne og

foderstofvirksomhederne, hvor især Hedegaard havde arbejdet aktivt for at finde en løsning. [Nordjyske Stiftstidende, 2002 V] Jævnfør tillige skitse over områdets fremtidige udformning i bilag C.

Grundet de ændringer, der skulle foretages i lokalplanforslaget var denne i en ekstra høringsrunde fra d. 13. januar til d. 27. januar 2003, og amtet frafaldt dermed sin indsigelse, hvorimod Aalborg Industries fastholdte sin, som dog stadig ikke blev imødekommet. [Aalborg Kommune, 2003 II]

Lokalplanen blev endeligt vedtaget af byrådet d. 10. marts 2003, jf. figur 4.3, og det første spadestik til omdannelsen på området blev foretaget i foråret 2004.

---

**Noter:**

13: Nica er et datterselskab til J. Lauritzen Holding, der ejer området.

## 5 Diskursanalyse

Som nævnt i projektets teoretiske afsnit anvendes diskursanalysen som et redskab til at klarlægge de magtrelationer, som kommer til udtryk gennem italesættelser af bestemte fænomener. Rent analytisk opdeles diskursanalysen i en kortlæggelse af henholdsvis praksis, sprog og magt-rationalitet, hvorefter den samlede konklusion indgår i den følgende magtanalyse.

Under kortlæggelsen af **praksis** belyses indledningsvist hvilke aktører, institutioner samt strukturer, der er involveret i casen samt hvilke ressourcer de forskellige involverede aktører er i besiddelse af. Efterfølgende kortlægges byomdannelsens mulige virkemidler samt en redegørelse for hvilke virkemidler, der konkret er blevet anvendt i casen. Kortlæggelsen af praksis er dermed nærmere en kortlæggelse af, hvad de involverede aktører i casen *gør*.

Efterfølgende kortlægges sproget for at belyse, hvorledes de forskellige aktører anvender **sproget** i deres forståelse af bestemte fænomener. Det er således en kortlæggelse af, hvad aktørerne *siger* og ikke mindst, hvad de mener med det, de siger.

Afslutningsvist kortlægges casens **magt-rationaler** ud fra både den praktiske og sproglige ageren, hvilket bliver et udtryk for de forskellige interesser samt rationaler og dermed en beskrivelse af, *hvorfor* aktørerne gør og siger, som de gør. Kortlæggelsen af magt-rationalerne er ligeledes en kortlæggelse af hvilke interesser, meninger og rationaler, der er de fremherskende i casen, og som dermed bliver de dominerende.

### 5.1 Kortlæggelse af praksis

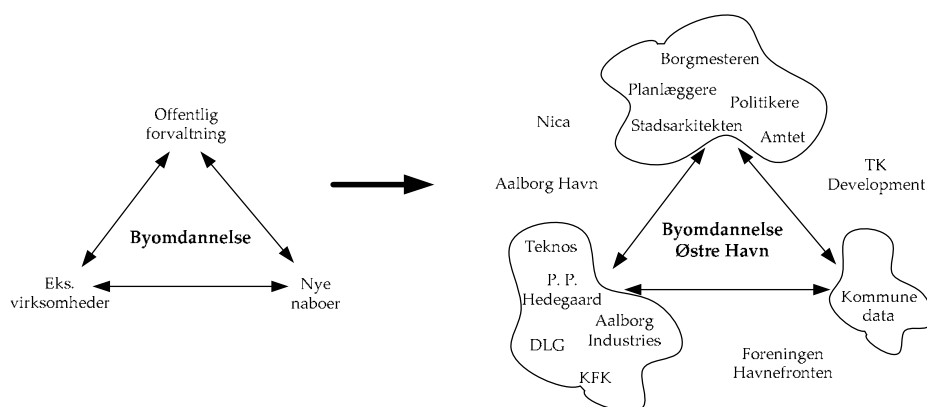
Kortlæggelsen af praksis er som sagt en klarlæggelse af, hvad casens forskellige aktører gør, og hvordan de gør det. En vigtig del af denne kortlæggelse er således klarlæggelsen af hvilke virkemidler – retlige som ikke-retlige – der er anvendt i omdannelsesprocessen, samt hvilke virkemidler aktørerne sandsynligvis kommer til at anvende i fremtiden. Indledningsvist klarlægges dog først casens aktører, institutioner og strukturer samt hvilke ressourcer de forskellige aktører er i besiddelse af.

### 5.1.1 Aktører

Med udgangspunkt i "konflikttrekanten" fra projektets indledende del, jf. afsnit 1.5, og figur 5.1, præsenteres de involverede aktører.

#### Eksisterende virksomheder

De eksisterende virksomheder, der i mere eller mindre grad har været involveret i byomdannelsesprocessen på havneområdet, er DLG, KFK, P. P. Hedegaard, Teknos og Aalborg Industries, jf. figur 5.1. Fælles for de eksisterende virksomheder er, at de alle, blot på forskellige niveau'er, føler sig truet af den nye anvendelse på det gamle værftsareal. Ingen af virksomhederne er beliggende i selve værftsområdet, men er alle umiddelbare naboer dertil.



**Figur 5.1:** Aktører i byomdannelsen på Aalborg Østre Havn.

#### DLG

DLG, Dansk Landbrugs Grovvarereselskab, har været beliggende på Aalborg Østre Havn siden starten af 1900-tallet og er mod vest umiddelbar nabo til omdannelsesområdet. DLG leverer foderstoffer til landbruget og forsyner primært det nordlige Jylland. På baggrund af denne produktion er virksomheden driftsmæssigt afhængig af sin beliggenhed ved fjorden, idet ca. 50 % af virksomhedens råvarer transporteres via skib. DLG er defineret som en særlig forurenende virksomhed (listevirksomhed), der er omfattet af en særlig godkendelsespligt. Tilsynsmyndighed for virksomheder af denne art er amtskommunerne, altså i dette tilfælde Nordjyllands Amt. Endvidere bor DLG til leje ved Aalborg Havn, hvor virksomheden har lejekontrakt frem

til år 2030. Aalborg Havn er efterfølgende villige til at forlænge lejekontrakten med yderligere 10 år. [Interview, Appendiks s. 4-6]

Fra omdannelsesprojektets opstartsfase har DLG umiddelbart været betænkelige overfor områdets fremtidige anvendelse, idet virksomheden frygtede for dens fremtidige eksistens. På baggrund deraf tog virksomheden sammen med daværende nabo KFK initiativ til en fornyelse af lokalplanen for deres eget område. Lokalplanen skulle efterfølgende fungere som en beskyttelse af foderstoffabrikernes fremtidige eksistens. DLG's primære miljøgene overfor de fremtidige kontorer og boliger vil være støv- og lugtgener.

### *KFK*

KFK, Korn- og Foderstof Kompagniet, har siden år 1920 været beliggende side om side med DLG på Østre Havn umiddelbart vest for omdannelsesområdet. KFK var ligeledes skeptiske overfor den fremtidige anvendelse af de gamle værftsarealer. KFK blev dog i år 2002 udbudt til forskellige andre foderstofvirksomheder rundt om i Danmark, hvor fabrikken og de tilhørende bygninger på Aalborg Østre Havn blev opkøbt af den lokale foderstofvirksomhed P. P. Hedegaard. [Interview, Appendiks, s. 18]

### *P. P. Hedegaard*

P. P. Hedegaard er ligeledes en korn- og foderstofvirksomhed, der dog startede som en selvstændig købmandsforretning i Nørresundby i 1879 af kommis P. P. Hedegaard. Detailhandlen blev i 1894 erstattet af en engroshandel med korn- og foderstoffer, og blev senere i 1916 omdannet til et aktieselskab – et aktieselskab der dannede grundlag for Hedegaard koncernen som den er i dag. Hedegaard består i dag af fem fabrikker og nitten afdelinger spredt rundt i Jylland, hvor hovedsædet stadig er beliggende i Nørresundby. Virksomheden anses derfor som af meget lokal karakter og er af væsentlig betydning for det nordjyske landbrug. I år 2002 opkøbte Hedegaard den del af KFK, som var beliggende på Aalborg Østre Havn og blev på denne måde involveret i omdannelsen af de gamle værftsarealer. [Interview, appendiks, s. 17] [[www.hedegaard-agro.dk](http://www.hedegaard-agro.dk)]

Efter overtagelsen af KFK's anlæg i november 2002, hvor forhandlingerne om værftsarealets fremtid i øvrigt var gået i hårdknude, flyttede virksomheden

nogle særlige støvende aktiviteter til deres Nørresundby-fabrik og ombyggede nogle transport- og vejningsforhold, hvilket efterfølgende betragtes som årsag til omdannelsesplanens realisering. Ved den nævnte transportomlægning blev støjproblemet i omdannelsesområdet således reduceret og de primære miljøgener blev begrænset til de resterende støvaktiviteter.

#### *Teknos*

Teknos er en gammel familieejet virksomhed, som producerer maling og lak til både industrielle og professionelle markeder såvel som til diverse "gør-det-selv-markeder". Fabrikken hed oprindeligt, da den blev grundlagt omkring århundredeskiftet, Schou Lakfabrik indtil den i 1990 blev opkøbt af Hygæa. Elleve år efter i 2001 blev Hygæa opkøbt af Teknos, som er en af de største familieejede virksomheder i Finland. Virksomheden har således fabrikker i både Tyskland, Sverige, Finland og Danmark, hvor fire ud af syv fabrikker er beliggende i Danmark. Teknos er ligesom foderstoffabrikkerne en listevirksomhed og er under Nordjyllands Amts miljøtilsyn.

Teknos er på Østre Havn beliggende umiddelbart øst for omdannelsesområdet og er svært skeptiske overfor den fremtidige arealanvendelse. Virksomheden er i besiddelse af en forholdsvis ny fabrik og af et nyt produktionsanlæg i forhold til de resterende afdelinger i Danmark, og har også store ønsker om at udvide på lokaliteten i Aalborg. Udvidelsesmulighederne er dog blevet begrænset på baggrund af områdets fremtidige planer. Miljøgenerne fra Teknos omhandler primært støj og sekundært udledning af opløsningsmidler.

#### *Aalborg Industries*

Aalborg Industries, som er beliggende umiddelbart øst for omdannelsesområdet, er producent indenfor standardiserede varme- og dampgenererende kedler til både skibs- og industrimæssigt formål. Aalborg Industries' historie på Østre Havn går tilbage til 1912, hvor Aalborg Værft blev grundlagt under navnet P. Ph. Stuhls Maskin- og Skibsbyggeri. I 1937 overtog J. Lauritzen Aalborg Værft, som først i år 2000 solgte det til en dansk investeringsgruppe. Værftet er i mellemtiden lukket (1988), og Aalborg Industries, som var en del af værftet, fortsætter alene indenfor kedelproduktionen mens skibsproduktionen er affærdiget. [www.aalborg-industries.com]



Aalborg industries er også en listevirksomhed, men er ikke defineret som en virksomhed af særlig forurenende grad og administreres derfor miljømæssigt af Aalborg Kommune. Virksomheden har været særlig skeptisk overfor områdets fremtidige anvendelse, pga. frygt for klager over virksomhedens støjniveau. Aalborg Industries ønskede ikke at medvirke til interview i forbindelse med dette projekt, med begrundelsen at de ingen problemer havde med Aalborg Kommune omkring den givne sag.

### **Offentlig forvaltning**

Den offentlige forvaltning er i casen repræsenteret på tre niveauer; den statslige, den amtslige samt den kommunale forvaltning. Det er dog kun den amtslige og kommunale forvaltning, der direkte udgør en aktørrolle i denne forbindelse<sup>14</sup>. Aktørerne udgøres således af Nordjyllands Amt samt af Aalborg Kommune.

#### *Nordjyllands Amt*

Nordjyllands Amt indgår som aktør i casen på to baggrunde. For det første indgår amtet som aktør, idet de er overliggende planmyndighed for kommunens fysiske planlægning. Med dette menes, at kommuneplanen samt diverse lokalplaner skal holde sig inden for regionplanlægningens retningslinier, som amtet er repræsentant for. For det andet er amtet involveret i casen, idet de er miljømyndighed for flertallet af de eksisterende virksomheder i området, som er virksomheder af særlig forurenende karakter. I den givne case er det således karakteristisk, at amtet ikke fremstår som en aktør i form af en direkte tilsynsførende myndighed, men mere som en beskyttende instans overfor de relaterede virksomheder. Dette skyldes, at virksomhederne i længden kan pådrage amtet et utal af klager, hvorfor amtet søger denne situation undgået.

#### *Aalborg Kommune*

Aalborg Kommune er i casen opdelt i fire underaktører, der således via deres respektive positioner i kommunen repræsenterer denne. De forskellige underaktører i kommunen er borgmesteren, de kommunale politikere, stadsarkitekten samt de kommunale planlæggere, jf. figur 5.1.

- *Borgmesteren*

Borgmesteren i Aalborg Kommune indgår som aktør i casen, idet han er formand for byrådet, der i forbindelse med en lokalplanvedtagelse har det afgørende og sidste ord. Byrådet er således også det øverste styrende organ i den kommunale organisation, hvorfor rådet selvsagt har et afgørende ord i den fysiske planlægning også. Borgmesteren er socialdemokrat og har været medlem af Byrådet i Aalborg Kommune siden 1974 samt været borgmester siden 1. januar 1998.

*- Politikere*

Politikerne i Aalborg Kommune udgøres af byrådet, hvor borgmesteren er formand samt af Teknisk Udvalg med rådmand Henrik Thomsen i spidsen. Politikerne har i høj grad været involveret i casen og ikke mindst i de overordnede beslutninger om værftsområdets fremtid. Endvidere er det også byrådet og Teknisk Udvalg, der behandler forslag til lokalplaner og endeligt vedtager dem.

*- Stadsarkitekten*

Stadsarkitekten i Aalborg Kommune har en aktørrolle i casen i form af hans organisatoriske position i kommunen. Stadsarkitekten er chef i afdelingen for By og Miljø ved Aalborg Kommune og har derfor indgået som forhandlingsparter i planens udarbejdelse. Stadsarkitekten har deltaget i stort set samtlige møder i processen, hvor overordnede punkter for områdets fremtidige anvendelse skulle fastlægges og har således haft som væsentligste job at sikre sammenhængen mellem planlægningen og det politiske system. [Interview, appendiks, s. 67]

*- Planlæggere*

Planlæggerne i kommunen – de byplanmæssige som de miljømæssige – har haft en løbende kontakt med både amtet, de eksisterende virksomheder i området samt med områdets developere og indgår derfor som væsentlige aktører i casen. Byplanlæggeren har deltaget i diskussionen omkring områdets udformning og udseende, mens miljøteknikeren har deltaget i løsningen på den miljømæssige situation. Planlæggerne sidder i afdelingen for By og Miljø som varetager rollen som miljømyndighed for de virksomheder i området, der ikke er særlig forurenende, herunder Aalborg Industries.

### Nye naboer

Idet planens realisering kun er i den indledende fase er det endnu i et vist omfang uvist, hvilke virksomheder og personer, der bosætter sig i området. Det er dog fastlagt at Kommunedata (KMD) flytter ind i et kontorbyggeri, der svarer til ca. 1/5 af områdets samlede areal.

### KMD

KMD er en IT-baseret virksomhed, der får den offentlige sektor til at fungere informationsmæssigt døgnet rundt. Virksomheden udvikler og drifter de avancerede IT-løsninger, som gør det lettere og hurtigere for kommuner, amter og stat at administrere. KMD har tre afdelinger i Aalborg og én i Århus og ønsker i nær fremtid at samle Aalborg-afdelingerne med ca. 850 medarbejdere ét sted. Dette ønskes især af praktiske og pladsmæssige årsager men specielt også på baggrund af ønsket om en større image-dannelse. [Interview, appendiks, s. 107-108]

I samarbejde med udviklingsvirksomheden TK Development, som tillige ejer 50 % af værftsarealet, blev planen for arealets udformning og udseende udarbejdet og ønsket om et samlet domicil i Aalborg blev virkeliggjort. Det er således i Aalborg, at KMD ønsker at bibeholde deres hovedkontor.

### Øvrige aktører

På trods af at "konflikttrekanten" fra projektets indledende del kun ligger op til tre hovedgrupper af aktører (offentlige myndigheder, eksisterende virksomheder og nye naboer), har gruppen undervejs i processen fundet ud af, at der findes andre involverede personer, virksomheder og organisationer, der i mere eller mindre grad tillige er vigtige for casens fulde forståelse, jf. figur 5.1. Disse aktører er ikke placeret under nogen kategori og er Aalborg Havn, Nica, TK Development og foreningen Havnefronten.

### Aalborg Havn

Aalborg Havn er en selvstændig virksomhed, der pr. 1/1 2000 overgik fra kommunal styret havn til aktieselskab. Dette betyder, at havnen i højere grad end før fungerer som en forretning og dermed er løsrevet fra det tidligere politiske havneudvalg. Havnen fungerer som aktiv samarbejdspartner omkring håndtering og transport af alle former for gods, hvilket især gælder

bulk, containere og stykgods. Derudover tilbyder havnen også integrerede transportløsninger med lastbil, jernbane, fly og skib. [www.aalborghavn.dk]

Aalborg Havn havde tidligere til huse på kajen nær Limfjordsbroen (Aalborg centrum), men er nu beliggende knap ti kilometer fra centrum i den nuværende Østhavn. Udflytningen af Aalborg Havn begyndte allerede i starten af 1970'erne, hvor Aalborg Havn lavede adskillige mageskifter med Aalborg Kommune omkring arealer i Østhavnen og de centrale, bynære arealer i centrum af byen. Udover at være grundejer for foderstofområdet umiddelbart vest for omdannelsesområdet er havnen tillige tidligere ejer af de gamle værftsarealer, hvor den nye bebyggelse skal opføres. Arealerne solgte havnen til J. Lauritzen Holding i 1988, som stadig ejer en vis andel af området.

#### *Nica*

Nica, Nordisk Industri Center Aalborg, er et datterselskab til J. Lauritzen Holding, der ejer omdannelsesområdet på Østre Havn. J. Lauritzen købte Aalborg Værft i 1937 og blev senere i 1988 tillige ejer af grunden. Efter lukningen af Aalborg Værft i 1988 og tiltrædelsen af den nye direktør Kaj Christiansen indgik J. Lauritzen Holding via Nica i år 2000 samarbejde med TK Development, for at skabe fremtidige planer for området. Samarbejdet udmøntede sig efterfølgende til udviklingsselskabet "Østre Havn", hvor J. Lauritzen Holding og TK Development hver ejer 50 %.

Nica er principielt ved at lukke, idet virksomheden efterhånden kun forestår nedrivningen af bygninger på det gamle værftsareal. I alt skal 45.000 kvadratmeter nedrives, hvoraf 26.000 kvadratmeter bebygget areal stadig mangler.

#### *TK Development*

TK Development er et nationalt og internationalt selskab, der arbejder med udvikling af fast ejendom. TK Development indgår som aktør i casen, idet de er udvikler for omdannelsesområdets fremtidige anvendelse. TK Development blev inddraget i processen i år 2000, da de indgik samarbejde med J. Lauritzen Holding (Nica) og etablerede udviklingsselskabet "Østre Havn". TK Development har således været ansvarlig for den udseende- og udformningsmæssige del af området samt at finde lejere/købere til områdets faciliteter.

### *Foreningen Havnefronten*

Foreningen Havnefronten repræsenterer en aktør i omdannelsen, som består af mange forskellige interesseparter og har til formål at genere udvikling på og langs havnefronten i Nørresundby og Aalborg [www.havnefronten.dk]. Foreningen består af ca. 50 medlemmer, der primært repræsenterer erhvervslivet i Aalborg, hvorudover også Aalborg Kommune er repræsenteret. Foreningen er således et samlet forum for de mange forskellige interesser og et potentielt rum, for at få informationer om de forskellige interesseparters meninger og synspunkter.

Foreningen er demokratisk opbygget, hvor alle har stemmeret og adgang til generalforsamlingen. Bestyrelsen udpeges af foreningens medlemmer og er bredt sammensat. Formanden for bestyrelsen er direktøren for Aalborg Tekniske Skole og består tillige af adskillige repræsentanter fra det aalborgensiske erhvervsliv. Endvidere er direktøren for Aalborg Havn repræsenteret i bestyrelsen – ikke som havnedirektør, men som almindelig borger. Havnedirektøren vurderer dog, at foreningens rolle så småt er udspillet, idet snart samtlige områder på havnefronten er planlagt.

### **Opsamling**

Som det ses ovenfor repræsenterer aktørerne i byomdannelsen en bred vifte af personer, virksomheder og organisationer, som det alle er vigtigt at involverer i analysen af processen for at opnå den fulde forståelse af casens helhed. Aktørerne repræsenterer således også alle sider i den samfundsmæssige forståelse – stat, marked og civilt samfund – som casen forholdes til i det teoretiske afsnit.

### **5.1.2 Institutioner og strukturer**

Et væsentligt aspekt i kortlæggelsen af praksis – udover at klarlægge hvilke aktører, der er involveret – er at klarlægge indenfor hvilke institutioner og strukturer aktørerne agerer. Netop institutionerne og de interne strukturer er med til at fortælle noget om, inden for hvilke rammer aktørerne agerer

### **Institutioner**

Institutioner skal i denne forbindelse forstås som sociale relationer eller sæt af sociale relationer, der gentages over længere tid i henhold til både skrevne og uskrevne regler. Relationer institutionaliseres gennem etableringen af

bestemte normer og roller, der regulerer adfærden og gør den ensartet indenfor institutionen. En institution bliver dermed også en traditionel og etableret ordning, som er karakteristisk for en bestemt gruppe eller samfund som f.eks. familieinstitutionen og undervisningsinstitutionen i form af skolesystemet. De forskellige institutioner består af relationer, som giver den enkelte en social plads i samfundet alt afhængig af, hvilken institution den enkelte forbindes med. [Andersen, 1998, s. 109-111]

Institutionerne er samfundslivets mindst foranderlige relationer, idet de til stadighed reproducerer sig selv. Reproduktionen finder sted i og med, at institutionerne som oftest er nedfældet i materialitet, som f.eks. når familieinstitutionen materialiseres gennem bolig, bil og lignende, mens undervisningsinstitutionen materialiseres gennem skolebygninger, bøger osv. Materialiteten styrker endvidere de sociale relationer, som de er et udtryk for og øger dermed også deres betydning og magt. [Andersen, 1998, s. 110]

Endvidere ændrer institutionerne sig typisk over tid, idet både ydre og indre påvirkninger kan finde sted. De ydre påvirkninger består dels i love og regler og dels i omgivelserne, der har mulighed for at påvirke institutionen i en given retning. De indre påvirkninger kan komme til udtryk gennem konflikter internt i institutionen, således den enten ændres eller helt opløses. [Andersen, 1998, s. 110]

### **Strukturer**

Strukturer i dette projekt skal forstås som den indre opbygning af noget eller nærmere som en statisk karakteristika ved de ovennævnte institutioner. På baggrund af at en struktur er lig med opbygning, kan strukturen således beskrive forskellige relationer og sammenhænge, der indgår i en proces eller som sagt i en institution. Eksempler på strukturer kan være forskellige organisationsformer/styreformer, samarbejder osv.

I forbindelse med den indre opbygning af institutioner og andre fænomener skelnes der hovedsageligt mellem en hierarkisk opbygning og en netværksopbygning, eller som populært kaldt, government og governance. Government repræsenterer den klassiske hierarkiske opbygning med et traditionelt oppe-fra-og-ned-hierarki, mens governance repræsenterer en såkaldt spagetti-struktur. Med dette menes, at de interne relationer i en governance-styret struktur ligger mellem hinanden og relationerne bliver på

denne måde mere ligeværdige frem for hierarkiske. Den mere flade opbygning kan dog også skabe uigennemsigtelighed samt virke forholdsvis udemokratisk med uklare beslutningsveje i forhold til den hierarkiske.

### *Institutioner og strukturer i casen*

Den altoverskyggende institution i casen er den offentlige sektor eller den offentlige institution. Som tidligere nævnt agerer de offentlige myndigheder på flere niveauer; den statslige, den amtslige samt den kommunale myndighed. Den offentlige sektor kan betragtes som en institution, idet den besidder bestemte normer og roller i udførelsen af dens daglige forvaltning. Således er den underordnet nogle bestemte normer, der regulerer dens adfærd og dikterer hvorledes den kan tillade sig at agere i bestemte situationer. Yderligere indtager den offentlige sektor bestemte roller af forskellig karakter overfor de andre aktører i processen, og kan ikke umiddelbart tillade sig at distancere fra disse roller. F.eks. besidder amtet et sæt af normer og roller, der afspejler deres funktion i forvaltningen. Amtet har f.eks. til funktion at være miljømyndighed overfor særligt forurenende virksomheder og er derfor underlagt et helt konkret sæt af normer i forbindelse med virksomhedernes miljøsituation. Amtets rolle kommer også netop til udtryk ved at være tilsynsmyndighed overfor disse virksomheder, hvor amtet ikke kan handle imod principperne for denne forvaltning.

Ligeledes har kommunen tilsvarende normer og roller, der ikke umiddelbart er tilladelige at fravige, som f.eks. at de skal virke for en kommune- og lokalplans gennemførelse.

En stærk karakteristika ved institutionen den offentlige sektor er den måde den er opbygget på, altså dens struktur. Strukturen i den planlægningsmæssige del af den offentlige sektor bygger især på lovgivningen, hvilket primært drejer sig om planlovgivningen og sekundært om forskellige sektorlove. Især planlovgivningen bliver derfor en væsentlig struktur i casen, der på sin vis dikterer, hvorledes den offentlige institution i praksis skal fungere.

Planlovgivningen er en klar struktur i den offentlige institution og dermed også i casen, idet dens opbygning spiller en væsentlig rolle i processen og for forvaltningen som institution. Planlovgivningen, som er det overordnede regelsæt i den fysiske planlægning, er klart opbygget efter den klassiske hierarkiske model og er dermed government-styret. Dette kommer til udtryk

ved at planlovgivningen øverst i hierarkiet består af en landsplanlægning, herunder en regionplanlægning, kommuneplanlægning samt en lokalplanlægning, der alle skal være i overensstemmelse med den ovenover placeret planlægning. En government-styret lovgivning afspejler således også en government-styret forvaltning. Institutioner og strukturer er således sammenhængende begreber og har en afgørende rolle for, hvordan de forskellige aktører agerer, og hvordan de har mulighed for at agere.

Lovgivning som hierarkisk struktur i casen kommer konkret til udtryk ved, at lokalplanforslaget for omdannelsesområdet (nr. 10-066) ikke kan vedtages endeligt, hvis amtet - som er overliggende planmyndighed i forhold til kommunen - gør indsigelser imod dette. Hvis amtet mener, at lokalplanforslaget er i strid med regionplanens retningslinier, kan forslaget ikke endeligt vedtages før parterne har opnået enighed. [PL § 28, stk. 1] Et andet eksempel belyser konkret, hvordan interne strukturer i den offentlige forvaltning determinerer, hvorledes de forskellige aktører handler. F.eks. handler de kommunale planlæggere i casen efter, hvad der er blevet besluttet længere oppe i hierarkiet af politikerne, og er således et konkret udtryk for at den offentlige institution besidder bestemte normer og roller. I den konkrete problemstilling var det således planlæggernes ønske, at vente med udviklingen i omdannelsesområdet til flere virksomheder havde forladt stedet, hvorimod planens gennemførelse klart var et politisk ønske.

Som nævnt ovenfor er institutioner nogle af de mindst foranderlige relationer i samfundet, hvilket bl.a. skyldes deres materialisering af sociale relationer. Dette er således også gældende i casen, hvor den offentlige forvaltning i planlægningsmæssig sammenhæng materialiseres i den konkrete planlægning og dermed i såvel bygninger og veje som i f.eks. store omdannelsesprojekter i større områder. Materialiseringen af de sociale relationer i den offentlige sektor er netop med til at vidne om og befæste, at sektoren som institution besidder stor betydning og magt i form af deres bemyndigelser efter lovgivningen.

### **5.1.3 Ressourcer**

Et aspekt, der ligeledes er væsentligt at betragte i forbindelse med aktørernes mulighed for ageren, er deres tilgængelige ressourcer samt deres vilje til at anvende dem. Ressourcer defineres i denne forbindelse som noget aktørerne er i besiddelse af og kan anvende for at få deres egne interesser tilgodeset, og



som således også er afgørende for, hvordan aktørerne handler. Aktørernes ressourcer og dermed deres handlen skal dog ses i sammenhæng med, at der er to aspekter i ressource-begrebet. I relation til ressourcer er det vigtigt at skelne mellem aktørernes mulighed for at anvende ressourcen og aktørens vilje til at anvende ressourcen. Der skelnes altså mellem aktørernes *kunnen* og *vilje*. Det er på baggrund deraf også klart, at ressourcen opnår mere betydning og magt, når viljen til at anvende den er til stede, i stedet for blot at være tilstedeværende. I projektet skelnes der primært mellem *økonomiske, politiske og videnskabsmæssige ressourcer*, der gøres til genstand for senere at kunne kortlægge aktørernes interesser og rationaler ud fra, hvordan aktører har anvendt deres ressourcer.

### Eksisterende virksomheder

En afgørende ressource for de eksisterende virksomheders vedkommende er *økonomi*. I en byomdannelsesproces, hvor miljøkravene i området bliver skærpet, er det ikke sjældent, at virksomhederne må afholde adskillige udgifter for at leve op til de nye krav. Ofte er det ændringer i produktionsforholdene eller transportforholdene, som kan løbe op i enorme beløb. Således er det også ressourcen økonomi, der bl.a. har været afgørende i omdannelsen på Østre Havn. Halvvejs i planprocessen solgte KFK sin fabrik, der lå som umiddelbar nabo til omdannelsesområdet mod vest, til Hedegaard. Forudsætningen for at planen kunne gennemføres på de gamle værftsarealer var blandt andet, at KFK måtte foretage nogle ændringer i produktions- og transportforholdene. Disse ændringer kunne KFK ikke bekoste og var i givet fald på et senere tidspunkt blevet presset ud af området, så planen kunne gennemføres. Det anses således som en del af løsningen i dag, at Hedegaard efter overtagelsen af KFK havde ressourcer i form af økonomi til at ændre produktions- og transportforholdene samt vilje til at bruge dem, og dermed reducere hindringerne for planens gennemførelse.

En anden ressource de eksisterende virksomheder er i besiddelse af, er deres *vigtighed for kommunen*. Kommunen er godt klar over, at virksomhederne er en vigtig del af samfundet, både i kraft af skatter til kommunen og i kraft af arbejdspladser til kommunens erhvervsliv. Det er dog formentlig ikke den vigtigste ressource, som virksomhederne er i besiddelse af, idet kommunen eventuelt ser nye og flere arbejdspladser i den nye anvendelse for området.

Endelig er indholdet af lokalplanen for foderstofområdet (nr. 10-063) samt virksomhedernes miljøgodkendelser en ressource for de eksisterende virksomheder. Lokalplanen og miljøgodkendelserne er et virkemiddel for myndighederne, men det de indebærer, er i stor udstrækning en ressource for virksomhederne. Således er bestemmelserne i lokalplanen for foderstofområdet (nr. 10-063) en stærk ressource for DLG og Hedegaard, der via lokalplanen er sikret fortsat drift i fremtiden. Endvidere er den otteårige retsbeskyttelsesperiode via miljøgodkendelserne, jf. ML § 41, en vigtig ressource at være i besiddelse af som virksomhed i et omdannelsesområde.

### **Offentlige myndigheder**

En vigtig ressource, som de offentlige myndigheder i casen – amt såvel som kommune – er i besiddelse af, er deres *bemyndigelse* til at planlægge og håndhæve lovgivningen, hvilket er en politisk ressource. Amtet har som den overliggende instans i forhold til kommunen bemyndigelse til at nedlægge veto mod kommunens planlægning, hvorimod kommunens bemyndigelse ligger i retten til at vedtage kommune- og lokalplaner.

Udover den lovgivningsmæssige ressource besidder den offentlige forvaltning typisk også en stor portion *ekspertviden* på området, altså en vidensressource. Planlæggerne og sagsbehandlerne, som sidder med processen i detaljerne, er ofte akademikere og har hver deres fagområde, som de besidder stor viden indenfor.

### **Nye naboer**

Den væsentligste ressource, som de nye naboer er i besiddelse af, er deres retsbeskyttelse i form af naboretten. Det er således ikke naboretten konkret, men det den indebærer for de nye naboer, som er ressourcen. Ressourcen består således i, at naboerne har nogle rettigheder via naboretten, der kan sikre at der tages hensyn til dem i forhold til de eksisterende virksomheders miljøudledninger.

### **Øvrige aktører**

De resterende aktører i processen, Aalborg Havn, Nica (gennem J. Lauritzen Holding) og TK Development, har den fælles ressource, at de er *grundejere* af forskellige områder på havnen. Aalborg Havn ejer grunden, hvor foderstofvirksomhederne er beliggende og besidder dermed en vis ressource

og kapacitet. Nica og TK Development ejer i fællesskab grunden, hvor byomdannelsen konkret skal finde sted og besidder med ejerskabet derfor også en vis kapacitet. Ejerskabet af grundene giver først og fremmest en "fordelsposition", idet ejere af fast ejendom et langt stykke hen ad vejen har bestemmelsesretten over grunden. Ressourcen kan således anvendes til, at få de givne interesser og ønsker for grunden gennemført eller i hvert fald til en vis grænse at påvirke områdets fremtid.

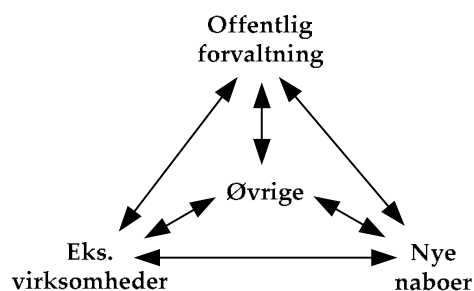
Foreningen Havnefronten besidder i forbindelse med omdannelsen af værftsområdet en speciel *vidensressource*. Foreningen har primært været forum for forskellige interesser, således man med sine holdninger og meninger kunne påvirke andre. Ressourcen deri består af, at aktørerne har haft et vidensforum at bevæge sig i, og således haft mulighed for at indsamle information om casens andre aktører.

#### 5.1.4 Mulige virkemidler i casen

For konkret at klarlægge hvilke virkemidler aktørerne har anvendt under omdannelsesprocessen, tages der først og fremmest afsæt i den juridiske metode, jf. bilag B. Virkemidler skal i denne forbindelse forstås som de midler, man anvender til at opnå bestemte interesser med. Virkemidlerne er altså først og fremmest et udtryk for det aktørerne *gør*. Virkemidler skal desuden ses i sammenhæng med begrebet ressourcer, hvor en ressource bliver til et virkemiddel gennem anvendelsen af ressourcen. Således er "mulige virkemidler" i realiteten ressourcer, idet de endnu ikke er anvendt.

Det forsøges indledningsvist, at redegøre for de mulige virkemidler i processen aktørerne imellem samt for virkemidlernes typiske anvendelsesområde. Efterfølgende belyses hvilke virkemidler af de mulige, der så konkret er blevet anvendt i casen og hvilke der sandsynligvis vil blive anvendt i fremtiden.

I beskrivelsen af virkemidlerne skelnes der mellem *retlige* og *ikke-retlige virkemidler*, hvor de retlige står i forbindelse med den



Figur 5.2: Aktørernes anvendelse af virkemidler.

handlen, der har tilknytning til retssystemet. Det er således også kun i denne forbindelse den juridiske metode anvendes. I selve beskrivelsen tages der igen udgangspunkt i "konflikttrekanten" fra den indledende del af projektet, jf. afsnit 1.5 og figur 5.2. Figur 5.2 illustrerer, hvorledes aktørerne kan agere mellem hinanden og dermed anvende forskellige virkemidler.

### Retlige virkemidler

De retlige virkemidler er som nævnt ovenfor virkemidler, der har tilknytning til retssystemet. Det er således de virkemidler, hvorom retsordenen dikterer hvorledes og i hvilken udstrækning, de kan anvendes. I nedenstående skema, figur 5.3, er alle potentielle retlige virkemidler, til brug i casen om byomdannelse oplistet. Listen udgør dermed alle de virkemidler, aktørerne i casen har haft mulighed for at anvende, og dem man i fremtiden kunne forstille sig blev relevante at anvende. Efter overskueliggørelsen af virkemidlerne i skemaet, forklares enkeltvis virkemidlers typiske anvendelsesområde.

Retlige virkemidler				
Amt	Kommune	Eks. virk.	Nye naboer	Øvrige
Region-planlægning	Kommune-planlægning	Indsigelse	Indsigelse	Indsigelse
Nedlæggelse af veto	Kommune-plantillæg	Krav om overtagelse	Klage	
Miljøgodkendelse	Udpegning af om-dannelsesområder	Klage		
Ændring af miljøgodkendelse	Rækkefølgebestemmelser			
Påbud/forbud	Overgangsordning for støj			
	Lokalplanlægning			
	Ekspropriation			
	Miljøgodkendelse			
	Ændring af miljøgodkendelse			
	Påbud/forbud			

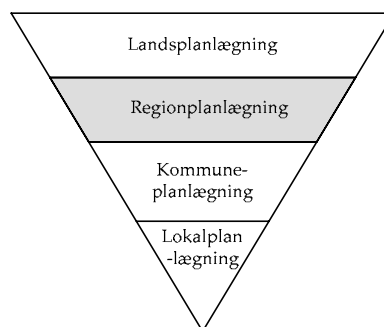
**Figur 5.3:** Byomdannelsens retlige virkemidler.

#### *Amtets retlige virkemidler*

Amtets retlige virkemidler i den givne byomdannelsescase knytter sig til rammelovgivningen i form af planloven og sektorlovgivningen primært i form af miljøbeskyttelsesloven, jf. figur 5.3. I det følgende beskrives hvert af de enkelte virkemidler.

- *Regionplanlægning*

Som en del af rammestyrings-princippet i planlægningssystemet indgår regionplanlægningen som det næst-øverste planorgan, jf. figur 5.4. Øverst er landsplanlægningen i form af redegørelser, bindende retningslinier og vejledninger, som er udstedt af miljøministeren. Det væsentligste aspekt ved rammestyringsprincippet er, at en given plan ikke må stride imod den overordnede planlægning. Således må regionplanlægningen ikke stride imod bestemmelser fastsat af miljøministeren, jf. PL § 3, stk. 1. [Miljøministeriet, 2002 II, s. 4-7] [PL § 6, stk. 2]



**Figur 5.4:** Rammestyringsprincippet.

Regionplanlægningen har til formål at konkretisere de nationale mål for den regionale udvikling samt udviklingen i det åbne land og bliver dermed en sammenfattende og oversigtlig plan for arealanvendelsen i de givne amter. Regionplanen skal udarbejdes for en periode på 12 år og tages hvert fjerde år op til revision. Opstår der ændringer i diverse forudsætninger og målsætninger undervejs i de fire år, kan regionplanmyndigheden udarbejde et regiontillæg, som så supplerer eller ændrer regionplanen. [Miljøministeriet, 2002 II, s. 10]

Regionplanen skal indeholde dels en redegørelsesdel, hvor planens forudsætninger præsenteres og dels en retningsliniedel, hvor retningslinierne for arealanvendelsen i regionen beskrives. Hovedstadens Udviklingsråd er regionplanmyndighed for hovedstadsområdets fem amter, mens kommunalbestyrelsen på Bornholm – Bornholms Regionsråd – er regionplanmyndighed på Bornholm. I den øvrige del af landet er amtsrådene regionplanmyndigheder. [Miljøministeriet, 2002 II, s. 10]

*- Nedlæggelse af veto*

Ifølge planlovens § 29, stk. 2 har regionplanmyndigheden pligt til at fremsætte indsigelse, eller med andre ord nedlægge veto, mod forslag til lokalplaner, kommuneplaner og ændringer til kommuneplaner, såfremt planforslaget er i strid med regionplanlægningens retningslinier efter planlovens § 6, stk. 3 og 4. Pligten gælder dog ikke, hvis forholdet er af uvæsentlig betydning for regionplanlægningens formål. [PL § 29, stk. 2]

Indsigelsen skal ske efter planlovens § 28 der siger, at et planforslag ikke endeligt kan vedtages, hvis en myndighed efter reglerne i §§ 29, 29 a eller 29 b har modsat sig dette skriftligt overfor den relevante myndighed inden udløbet af fristen efter § 24, stk. 3 eller § 27, stk. 3. Forslaget kan herefter først vedtages, når der er nået enighed parterne imellem omkring de nødvendige ændringer. [PL § 28, stk. 1]

*- Miljøgodkendelse*

En miljøgodkendelse er en godkendelse, der kræves for at "særlige forurenende virksomheder" kan anlægges eller påbegyndes og er en foranstaltning, der sikrer en effektiv kontrol med de særlige forurenende virksomheder [Von Eyben, 1986, s. 85]. Godkendelsen kræves endvidere, hvis virksomheden bygnings- eller driftsmæssigt udvides eller ændres, og som følge deraf indebærer forøget forurening, Godkendelsesbekendtgørelsen § 2, stk. 1 og 2..

Særlige forurenende virksomheder betegnes også som "listevirksomheder", og er opregnet på en liste under forskellige erhvervskategorier udfærdiget af miljøministeren. Placeringen af virksomhederne under de forskellige virksomhedstyper er et udtryk for en vurdering af forureningens typiske omfang og farlighed. Listen skelner desuden ikke mellem private og offentlige virksomheder. [Von Eyben, 1986, s. 85]

Af listen ses det endvidere, hvilken miljømyndighed virksomheden har. Visse virksomheder er i listen markeret med et (a), der betegner, at amtet er miljømyndighed, hvor resten af virksomhederne er underlagt kommunens myndighedsbeføjelser, jf. også ML § 40, stk. 1. Kendetegnene for de (a)-markerede virksomheder er, at de er særligt miljøbelastende og kræver den særlige ekspertise, som amtet besidder. [Moe, 1997, s. 35] Endvidere træffer amtet afgørelse om godkendelse af kommunalt drevne virksomheder, mens

kommunen træffer afgørelse om godkendelse af amtskommunale virksomheder [ML § 40, stk. 2].

Efter at en virksomhed er blevet meddelt en miljøgodkendelse, kan miljømyndigheden ikke meddele påbud eller forbud efter ML § 41, indtil der er forløbet otte år efter meddelelsen af godkendelsen [ML § 41 a, stk. 1]. Miljøgodkendelsen fungerer således som en beskyttelse mod yderligere krav i otte år, så virksomheden har mulighed for og tid til at afskrive eventuelle investeringer i produktionsapparatet, jf. ML § 41 a, stk. 1 [Moe, 1997, s. 53]. Tilsynsmyndigheden kan dog tage godkendelsen op til revurdering inden de otte år er forløbet og om nødvendigt meddele påbud eller forbud efter ML § 41 i tilfælde af specielle forhold<sup>15</sup>.

### *- Ændring af miljøgodkendelse*

Efter virksomhedernes otte års beskyttelsesperiode via miljøgodkendelsen tages denne til revision, og miljømyndigheden har mulighed for at ændre vilkårene i godkendelsen. Via ML § 41 b, stk. 1 kan tilsynsmyndigheden ændre vilkårene i miljøgodkendelsen ved påbud eller ved at nedlægge forbud imod forsæt drift efter ML § 41.

### *- Påbud/forbud*

I tilfælde af at virksomhederne ikke holder sig forureningsmæssigt inden for rammerne af deres miljøgodkendelse, kan amtet som tilsynsmyndighed meddele den for forholdet ansvarlige, at det ulovlige forhold skal bringes til ophør. I den forbindelse kan tilsynsmyndigheden påbyde den ansvarlige at genoprette den hidtidige tilstand eller forbyde fortsat drift og eventuelt forlange virksomheden fjernet. [ML § 69, stk. 1, nr. 1 og 2] I henhold til proportionalitetsprincippet i den juridiske metode, der indebærer at forvaltningens indgreb over for borgerne ikke må være videregående end formålet kræver, må der ikke anvendes forbud mod en virksomhed, hvis et påbud om forureningsbekæmpende foranstaltninger er tilstrækkeligt, jf. bilag B.

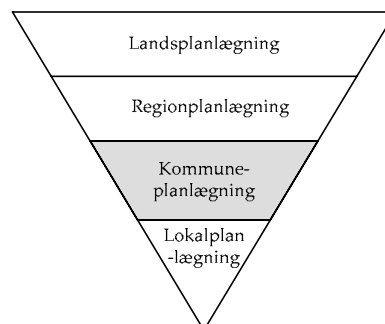
### *Kommunens retlige virkemidler*

Ligesom amtets knytter kommunens retlige virkemidler omkring byomdannelse i denne case sig til planloven og miljøbeskyttelsesloven, jf. skemaet i figur 5.3. De potentielle virkemidler knytter sig herunder især til

lovændringen af planloven på byomdannelsesområdet, der blev vedtaget i juli 2003. I det følgende beskrives de enkelte virkemidler.

#### - Kommuneplanlægning

Kommuneplanlægningen indgår ligeledes i rammestyringsprincippet, jf. figur 5.5. Kommuneplanlægningen er placeret under regionplanlægningen og må derfor ikke stride imod denne [PL § 11, stk. 2]. Kommuneplanlægningen har til formål at konkretisere de overordnede politiske mål for udviklingen i kommunen og udgør det nødvendige bindeled mellem regionplanen for større områder og lokalplanens bestemmelser om anvendelse og bebyggelse i mindre delområder. [Miljøministeriet, 2002 II, s. 14]



Figur 5.5: Rammestyringsprincippet.

En kommuneplan består af en hovedstruktur med de overordnede mål for udviklingen og arealanvendelsen i kommunen samt af en rammedel med mere konkrete bestemmelser for den lokale planlægning. Desuden ledsages kommuneplanen af en redegørelsesdel, der redegør for planens forudsætninger samt for planens gennemførelse og den hidtidige udførte planlægning. Kommuneplanen kan således bestemme, hvilke arealer i landzonen, der kan overføres til byzone eller sommerhusområder og endvidere i rammedelen fastsætte en *rækkefølge* for udbygningen af arealerne. [Miljøministeriet, 2002 II, s. 14-15] [PL § 11, stk. 3,4 og 7]

Inden udgangen af den første halvdel af den kommunale valgperiode skal kommunalbestyrelsen udarbejde en planstrategi, der indeholder og redegør for kommunalbestyrelsen politiske strategi for udviklingen samt oplysninger om planlægningen siden den sidste revision af kommuneplanen. Planstrategien skal således udmunde i en beslutning om, hvorvidt kommuneplanen skal revideres helt, delvist eller genvedtages i en ny fireårig periode. Vælger kommunalbestyrelsen at revidere kommuneplanen skal forslaget hertil i offentlig høring i mindst otte uger, førend det endeligt kan vedtages. [Miljøministeriet, 2002 II, s. 14-15] [PL § 23 a, stk. 1-4]



*- Kommuneplantillæg*

Såfremt kommunen ønsker at fremme et projekt, der ikke var forudset og således ikke var beskrevet i planstrategien og i kommuneplanen, er det muligt at udarbejde et kommuneplantillæg [Miljøministeriet, 2002 II, s. 15]. Et kommuneplantillæg er et tillæg til den eksisterende kommuneplan og udarbejdes, når der foretages mindre ændringer i de gældende rammebestemmelser, hvilket ofte sker på baggrund af et konkret bygge- eller anlægsprojekt, der ønskes gennemført. Et sådant projekt kræver ofte også udarbejdelse af en lokalplan, hvorfor de to dokumenter typisk følges ad i vedtagelsesprocessen. [Aalborg Kommune, 2003 III, s. 5]

Kommuneplantillægget skal efterfølgende i offentlig høring i mindst otte uger, hvorefter kommunalbestyrelsen vurderer, hvorvidt eventuelle bemærkninger og indsigelser skal imødekommes. Efter den endelige vedtagelse har tillægget samme retsvirkning som kommuneplanen. [Aalborg Kommune, 2003 III, s. 5]

*- Udpegning af omdannelsesområder*

I takt med at flere og flere ældre og tunge industrivirksomheder har lukket ned eller er flyttet til udlandet er behovet for deciderede byomdannelser blevet øget. Fokuset i planlægningen ændrer sig i retning af mere bæredygtighed, hvor omdannelsen af ældre og forladte byområder ønskes foretaget førend ny og jomfruelig jord tages i brug. I den forbindelse blev Lov om ændring af lov om planlægning vedtaget i juli 2003, som havde til hensigt at give kommunerne et stærkere redskab til at planlægge og håndtere denne forandring af ældre bynære områder.

Et af aspekterne i lovændringen er kommunernes mulighed for at kunne udpege byomdannelsesområder i kommuneplanens rammedel, jf. PL § 11, stk. 5, nr. 4. Kommunalbestyrelsen kan således udpege områder, hvor anvendelsen af bebyggelse og ubebyggede arealer til erhvervsformål, havneformål eller lignende skal ændres til bolig-, institutions-, center-, eller rekreativeformål samt til andre erhvervsformål, der er forenelige med disse aktiviteter.

Ifølge bemærkninger til lovforslaget, fremsat af miljøminister Hans Christian Schmidt, er den væsentligste forudsætning i udpegningen af omdannelsesområderne, at der er en omstillingsproces i gang i området. Den

hidtidige anvendelse skal således være stoppet, eller der skal være en gradvis ændringsproces i gang, hvor flere af virksomhederne forsvinder, og hvor dele af områdets bygninger og arealer henligger uudnyttet. [Miljøministeriet, 2002 I] Dette er således også for at sikre hensyntagen til de eksisterende virksomheder i området, hvilket miljøministeren også påpeger. [Miljøministeriet, 2002 I]

*- Rækkefølgebestemmelser*

Et andet og lige så vigtigt aspekt i lovændringen af planloven er ændringens fastsættelse af rækkefølgebestemmelser. I kommuneplanens rammedel kan kommunalbestyrelsen således prioritere en rækkefølge af udviklingen af både nye byområder, sommerhusområder samt byomdannelsesområder, jf. PL § 11, stk. 5, nr. 9. Disse rækkefølgebestemmelser giver kommunen et bedre værktøj til at styre, hvorledes udbygningen af nye områder samt byomdannelsen af ældre skal koordineres. Ved en prioritering af omdannelsesområderne sikres der også, at kræfterne samles om bestemte områder, således perioden med støj og kørsel fra byggepladser bliver så kort som mulig. [Miljøministeriet, 2002 I]

*- Overgangsordning for støj*

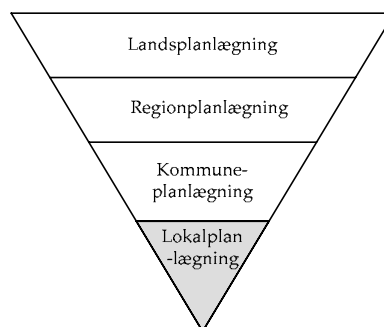
Det sidste væsentlige aspekt i lovændringen af planloven er muligheden for kommunalbestyrelsen til at etablere en overgangsordning for støj. Støjen fra eksisterende virksomheder er ofte en af de væsentligste barrierer i byomdannelser, hvilket med lovændringen kan håndteres i form af en overgangsordning. Efter de før gældende regler i Samlebekendtgørelsen<sup>16</sup> kunne der ikke i kommune- og lokalplaner udlægges støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse, med mindre der i lokalplanen fastsattes bestemmelser om etablering af afskærmningsforanstaltninger [Miljøministeriet, 2002 I]. Den nye støjordning giver derimod mulighed for at udlægge støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse i en lokalplan med den forudsætning, at støjbelastningen er bragt til ophør inden en periode, der ikke væsentligt overstiger otte år. Ordningen indebærer, at de eksisterende virksomheder i overgangsperioden må støje omkring 5 dB mere i forhold til de sædvanligt gældende og vejledende grænseværdier. [Miljøministeriet, 2002 I]

Bestemmelsen åbner således mulighed for en gradvis omdannelse af byomdannelsesområderne på et tidspunkt, hvor ikke alle de eksisterende virksomheder er afviklet. Overgangsordningen må således finde sted med

den konsekvens, at den ny støjfølsomme bebyggelse i en tidsbegrænset periode udsættes for en højere støjbelastning end de sædvanlige vejledende støjgrænser, mens de eksisterende virksomheder gradvist må dæmpe deres støjniveau eller eventuelt flytte eller lukke. [Miljøministeriet, 2002 I]

#### - Lokalplanlægning

Nederst i rammestyringshierarkiet er lokalplanlægningen, der er den mest detaljerede planlægning i det danske plansystem. Gennem lokalplanen udtrykkes kommuneplanens politiske strategier og dens målsætninger gøres konkrete. I modsætning til kommuneplanen, der giver det samlede overblik over udbygningen med boliger, trafik, rekreative områder osv. for hele kommunen, fastsætter lokalplanen helt bestemte retningslinier mht. bebyggelsen og anvendelsen i mindre delområder. Ligesom den resterende del af plansystemet må heller ikke lokalplanen stride imod den "overliggende" planlægning, og den skal således holde sig indenfor rammerne i kommune- og regionplanlægningen samt beslutninger efter planlovens § 3, jf. figur 5.6 [PL § 13, stk. 1]. Det er dog muligt, at dispensere fra rammerne i kommuneplanen ved udarbejdelsen af et kommuneplantillæg som nævnt ovenfor.



Figur 5.6: Rammestyringsprincippet.

En lokalplan er en plan for et mindre geografisk område, som indeholder bestemmelser om områdets anvendelse, udstykning og bebyggelse. Lokalplanen regulerer kun fremtidige forhold og giver således ikke grundejerne handlepligt. Til gengæld er lokalplanen juridisk bindende for den enkelte grundejer, som kun kan anvende sin ejendom i overensstemmelse med planens bestemmelser. [Miljøministeriet, 2002 II, s. 18]

Lokalplanen skal indeholde en redegørelsesdel, en bestemmelsesdel samt diverse kortbilag. Redegørelsesdelen beskriver, hvorledes planen forholder sig til den øvrige planlægning for området, mens bestemmelsesdelen

indeholder de juridiske bindende bestemmelser for områdets bebyggelse, anvendelse, trafikforhold mv., jf. endvidere PL § 15, stk. 2.

I forbindelse med større udstykninger, større bygge- eller anlægsarbejder, herunder nedrivninger af bebyggelse samt når det i øvrigt er nødvendigt for at sikre kommuneplanens virkeliggørelse, skal der altid udarbejdes en lokalplan [PL § 13, stk. 2]. Afgørelsen af hvorvidt der er lokalplanpligt, beror på kommunalbestyrelsens konkrete vurdering, hvorunder der især lægges vægt på, hvorvidt den nye foranstaltning fremkalder væsentlige ændringer i det bestående miljø [Miljø- og energiministeriet, 1996, s. 83] [Miljøministeriet, 2002 II, s. 18-19]. Endvidere har en privat grundejer altid ret til at få en lokalplan udarbejdet for sit område, så længe ejerens planer er i overensstemmelse med kommunens rammebestemmelser samt eventuelle rækkefølgebestemmelser. Ejeren har dog ikke ret til at få ændret *anvendelsen* på sin ejendom, men kan søge herom ved kommunalbestyrelsen. [Miljøministeriet, 2002 I] Disse bestemmelser er gældende medmindre kommunen ved nedlæggelse af et § 14-forbud igangsætter en ændring af planlægningen [Miljø- og energiministeriet, 1996, s. 87].

#### *- Ekspropriation*

Efter planlovens § 47, stk. 1 kan kommunalbestyrelsen ekspropriere fast ejendom, der tilhører private eller privates rettigheder over fast ejendom, når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning for enten virkeliggørelsen af en lokalplan eller for at sikre gennemførelsen af en byudvikling i overensstemmelse med kommuneplanen [PL § 47, stk. 1].

Ifølge Grundlovens § 73, stk. 1 er ejendomsretten ukrænkelig og ingen kan derfor tilpligtes at afstå sin ejendom uden, hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning. På den baggrund gælder en række almindelige betingelser, som skal være opfyldt ved enhver ekspropriation. Dette går i sin korthed ud på at ekspropriationen både skal være lovlig og nødvendig. At ekspropriationen skal være lovlig vil sige, at det formål, hvortil der eksproprieres skal kunne realiseres uden tilladelser eller dispensationer. Hvis ikke det er tilfældet, skal de nødvendige tilladelser være meddelt inden ekspropriationen gennemføres. Endvidere skal formålet være lovligt efter bestemmelserne i den lov, som er grundlaget for ekspropriationen. I tilfælde af ekspropriation til realisering af en lokalplan, er dette således planloven. [Boeck, 2002, s. 355-356] Ved ekspropriation til realisering af en lokalplan skal det, der reguleres i lokalplanen, således have

hjemmel i planlovens § 15, stk. 2. Bestemmelserne i lokalplanen skal endvidere være klare og præcise, og lokalplanen skal være endeligt vedtaget og offentligt bekendtgjort. Desuden skal eventuelle tilladelser eller dispensationer efter anden lovgivning, der er nødvendig for realiseringen af ekspropriationsformålet, være indhentet. [www.lsn.aau.dk II] [Boeck, 2002, s. 361]

At ekspropriationsformålet skal være "af væsentlig betydning", jf. PL § 47, stk. 1, vil netop sige, at nødvendighedskravet skal opfyldes, hvilket består af flere elementer. I denne sammenhæng gælder proportionalitetsprincippet, som betyder, at der ikke kan foretages ekspropriation, hvis formålet med ekspropriationen kan realiseres på en for grundejeren mindre indgribende måde. Endvidere kan ekspropriationen ikke omfatte et større areal end nødvendigt for at realisere formålet og ekspropriationsformålets realisering skal desuden være tidsmæssigt aktuelt. Sidstnævnte gælder dog ikke for ekspropriation til byudvikling, hvor formålet er at sikre kommunens råderet over jorden på et tidligt tidspunkt i planlægningen. [Boeck, 2002, s. 357- 358]

Inden en ekspropriationsbeslutning kan træffes, er det ifølge PL § 47, stk. 3 bestemt, at bestemmelserne i lov om offentlige veje § 45 og §§ 47-49 ligeledes finder anvendelse. Dette betyder, at der skal afholdes åstedsforretning, og at kommunalbestyrelsen først efter udløbet af den i vejlovens § 48 fastsatte frist kan træffe ekspropriationsbeslutning. [Miljø- og energiministeriet, 1996, s. 206]

#### *- Miljøgodkendelse*

På samme måde som amtet, kan også kommunen meddele listevirksomheder miljøgodkendelser, og bestemmelserne herom ifølge miljøbeskyttelsesloven fungerer derfor også på samme vis, jf. afsnit om miljøgodkendelser under amtets retlige virkemidler.

#### *- Ændring af miljøgodkendelse*

I forbindelse med ændringer af vilkårene i listevirksomhedernes miljøgodkendelser gælder også samme bestemmelser som ved amtet som miljømyndighed, jf. afsnit om ændring af miljøgodkendelse under amtets retlige virkemidler.

#### *- Påbud/forbud*

Ligesom amtet kan kommunen også som tilsynsmyndighed overfor forurenende virksomheder meddele påbud eller forbud efter ML § 69, stk. 1, nr. 1 og 2 i fald de givne virksomheder ikke overholder rammerne for deres meddelte miljøgodkendelse, jf. tillige afsnit om påbud og forbud under amtets virkemidler.

#### *De eksisterende virksomheders retlige virkemidler*

De potentielle retlige virkemidler som de eksisterende virksomheder kan anvende i en byomdannelsesproces er typisk virkemidler, der har til formål at beskytte virksomhedernes eksistensgrundlag, jf. skemaet i figur 5.3. I det følgende beskrives hvilke potentielle virkemidler, der eksisterer på området, som alle har afsæt i plan- og miljølovgivningen.

#### *- Indsigelse*

Når et planforslag er blevet sendt i offentlig høring er det muligt at fremsætte indsigelser mod planforslaget. Fristen for indsigelser mod planforslag er efter PL § 24, stk. 3 fastsat til mindst otte uger. Indsigelsesfristen gælder for alle planforslag, og fristen gælder også for statslige myndigheders indsigelser efter §§ 28 og 29. Den har derimod ikke betydning for ministerens indkaldebeføjelser efter § 3, stk. 4, idet miljøministeren har mulighed for at kalde et planforslag ind, indtil det er vedtaget. [Miljø- og energiministeriet, 1996, s. 134]

Indsigelser skal altid være begrundet og fremsættes overfor den myndighed, der har tilvejebragt planforslaget, dvs. overfor kommunalbestyrelsen eller amtsrådet, inden udløbet af fristen efter PL § 24, stk. 3 [Miljø- og energiministeriet, s. 141].

Efter udløbet af fristen efter PL § 24, stk. 3 kan kommunalbestyrelsen eller amtsrådet vedtage forslaget endeligt. Hvis der rettidigt er fremsat indsigelser mod et lokalplanforslag, kan vedtagelsen dog tidligst ske efter fire uger efter udløbet af indsigelsesfristen. Dog kan et forslag ikke endeligt vedtages, hvis en myndighed efter PL §§ 29, 29 a eller 29 b har modsat sig dette skriftligt overfor kommunalbestyrelsen henholdsvis amtsrådet inden indsigelsesfristens udløb. Forslaget kan herefter først vedtages, når der er opnået enighed parterne imellem omkring de nødvendige ændringer. Endvidere kan et forslag heller ikke endeligt vedtages i fald miljøministeren efter PL § 3, stk. 4 i særlige tilfælde har besluttet at overtage den givne

myndigheds beføjelse efter loven i sager, der berører andre myndigheders lovbestemte opgaver eller har større betydning. [PL §§ 27, stk. 1 og 28, stk. 1 og 2]

*- Krav om overtagelse*

I tilfælde af at kommunalbestyrelsen i en lokalplan eller byplanvedtægt har forbeholdt en ejendom i omdannelsesområdet til offentligt formål, kan ejeren forlange ejendommen overtaget af kommunen mod erstatning [PL § 48, stk. 1]. Det er dog en betingelse at ejendommen – på grund af den pågældende bestemmelse – ikke økonomisk rimeligt kan udnyttes i overensstemmelse med anvendelsen af de omkringliggende ejendomme [Miljø- og energiministeriet, 1996, s. 207]. Reglen gælder ligeledes, hvis kun en del af ejendommen er forbeholdt offentligt formål. Dog kan ejerne stadig forlange hele ejendommen overtaget mod erstatning, hvis restejendommen ikke på en rimelig måde kan udnyttes som selvstændig ejendom, jf. PL § 48, stk. 2.

*- Klage*

Ifølge planlovens § 58, stk. 1, nr. 2 kan kommunalbestyrelsens afgørelser efter § 47, stk. 1 påklages til Naturklagenævnet. Klageadgangen er ikke begrænset til retlige spørgsmål, men også til spørgsmål omkring ekspropriationens hensigtsmæssighed og rimelighed [Miljø- og energiministeriet, 1996, s. 207]. Klagen skal endvidere være indgivet skriftligt inden fire uger efter, at afgørelsen er meddelt, jf. PL § 60, stk. 1.

Efter planlovens § 59 er de klageberettigede miljøministeren samt enhver anden med retlig interesse i sagens udfald. Dermed er det ikke bare enkeltpersoner, der kan klage, men også organisationer og foreninger mv. under bestemte forudsætninger (herunder f.eks. Naturfredningsforeningen), jf. PL § 59, stk. 2, nr. 1 og 2.

Efter ML § 91, stk. 1 har de eksisterende virksomheder tillige mulighed for at påklage kommunalbestyrelsens og amtsrådets afgørelser og beslutninger efter miljøbeskyttelsesloven eller regler, der er fastsat med hjemmel heri til miljøministeren.

*De nye naboers og øvrige aktørers retlige virkemidler*

*- Indsigelse*

Både de nye naboer og øvrige aktører har mulighed for at fremsætte indsigelse mod planforslag i byomdannelsesprocessen, jf. skemaet i figur 5.3. Proceduren foregår på samme måde som beskrevet ovenfor, jf. afsnit om de eksisterende virksomheders retlige virkemidler.

*- Klage*

I tilfælde af at de nye naboer føler sig generet af miljøudledninger fra de eksisterende virksomheder, har de mulighed for at klage til de administrative miljømyndigheder. Naboerne kan således søge at få myndighederne til at skride ind efter miljøbeskyttelsesloven eller ved at anlægge sag ved domstolene efter den almindelige naborets regler, som forklares nedenfor. Det er dog mest almindeligt at gå til miljømyndigheden, idet det ofte går hurtigere og lettere, og ikke er forbundet med omkostningsrisici, som der er ved at anlægge sag ved domstolene. [Von Eyben, 1986, s. 149]

*- Naboret*

Naboretten skal forstås som et sæt af regler om begrænsninger i en ejers beføjelser af hensyn til naboerne. Dette gælder fast ejendom og de forhold, der skyldes den geografiske nærhed mellem ejendomme. [www.lsn.auc.dk I]

Naboret er dels omfattet af den lovskabte naboret og dels den dommerskabte naboret samt af forskrifter i private servitutter. Sidstnævnte vil dog ikke blive nærmere belyst i denne sammenhæng. [www.lsn.auc.dk I]

Den lovskabte naboret

Den lovskabte naboret udgøres af den offentligretlige planlægning og regulering, hvor der bør eller skal varetages nabohensyn. Klager og håndhævelse (forbud/påbud) i forbindelse hermed sker vha. myndighedssystemet. Det vil sige, at føler en nabo sig generet af en virksomhed, kan vedkommende klage til virksomhedens miljømyndighed, som således, hvis klagen er berettiget, kan håndhæve miljøbeskyttelsesloven gennem et påbud eller forbud. [www.lsn.auc.dk I]

Den lovskabte naboret kommer til udtryk gennem den offentligretlige lovgivning, idet der på en række områder indgår bestemmelser, der tilsigter beskyttelse af naboer. Et eksempel herpå er byggeloven, hvor kommunalbestyrelsen kan påbyde terrænreguleringen, hvis det er til ulempe for de omkringliggende grunde [BL § 13]. Et andet eksempel er planlovens



bestemmelser vedr. offentlig høring, hvilket f.eks. ved tilvejebringelse af lokalplaner giver naboer til lokalplanområdet mulighed for at reagere og gøre indsigelse. [Friis, 2001, s. 87]

Den dommerskabte naboret

Den dommerskabte naboret opstår gennem retspraksis i forbindelse med afgørelser i sager vedr. ulemper i naboforhold. Klager og håndhævelse i forbindelse dermed varetages vha. domstolesystemet. [www.lsn.auc.dk I]

Den dommerskabte naboret består af en række grundsætninger, som er regler udviklet gennem retspraksis:

- *Den beskyttende kreds:* Nabobeskyttelse gælder kun i forhold til en afgrænset kreds af personer (ejere, lejere), der bor i en vis geografisk nærhed af den forulepende ejendom. Den geografiske nærhed afhænger dog af ulempens karakter. [Friis, 2001, s. 83-84]
- *Tålegrænsen:* De ulemper, der mindst kan reageres mod, er de, der i væsentlig grad overstiger, hvad der er sædvanligt efter områdets beskaffenhed. Det vil sige hvad man må forvente det pågældende sted. Således er der forskel på, hvad man kan forvente i et boligområde i forhold til eksempelvis et erhvervsområde. [Friis, 2001, s. 84]
- *Sanktioner:* Hvis ulempen er varig og overskrider tålegrænsen kan domstolene give den forulepende et påbud om at nedbringe generne. Hvis dette ikke er tilstrækkeligt, kan domstolene forbyde, at den forulepende fortsætter sin virksomhed det pågældende sted. Domstolene kan tilmed idømme den forulepende at betale erstatning til den forulempede. (Der skal ubetinget betales erstatning, hvis virksomheden tillades forsat uanset om den overskrider tålegrænsen. Erstatningen for varige ulemper fastsættes skønsmæssigt ud fra ejendommens værdiforringelse) [Friis, 2001, s. 85]

De to typer af naboret kan betragtes som to parallelle, uafhængige systemer. Den lovskabte kan forebygge naboulemper, f.eks. gennem planlægningen eller få ulemperne til at ophøre gennem påbud eller forbud i henhold til lovgivningen. Den dommerskabte naboret får betydning der, hvor den

lovskabte ikke er tilstrækkelig til at løse de naboretlige problemstillinger.  
[www.lsn.auc.dk I]

### **Ikke-retlige virkemidler**

Selv om byomdannelse knytter sig meget til planlovgivningen og dele af sektorlovgivningen er der dog også ikke-retlige virkemidler, der finder anvendelse i forbindelse med byomdannelse. De ikke-retlige virkemidler dækker over det aktørerne ellers kan anvende af midler, for at få deres interesser tilgodeset og som således ikke er retlige betingede. I nedenstående figur 5.7 overskueliggøres de potentielle ikke-retlige virkemidler, som kan finde anvendelse i en byomdannelsescase. I modsætning til beskrivelsen af de retlige virkemidler opstilles de ikke-retlige *ikke* efter hvilken aktør, der kan benytte dem men derimod samlet, idet alle aktørerne i princippet kan anvende de samme virkemidler.

Ikke-retlige virkemidler	
Amt/ Kommune/ Eks. virk./ Nye naboer/ Øvrige	
▪	Dialog
▪	Debat
▪	Forhandling
▪	Samarbejde
▪	Krav
▪	Opkøb af grund

**Figur 5.7:** Byomdannelsens ikke-retlige virkemidler.

#### *Dialog*

Et af de mest benyttede ikke-retlige virkemidler i forskellige beslutningsprocesser er dialog. Dialog defineres i denne sammenhæng som en samtale mellem to eller flere personer og som en udveksling af forskellige synspunkter. Dialog bærer præg af, at de involverede personer eller aktører er villige til at tale om tingene og høre på hinandens synspunkter og dermed også lade det bedre argument få det sidste ord. I de fleste planlægningsprocesser, herunder byomdannelser, er dialog et vigtigt virkemiddel, idet processerne ofte er komplekse og indeholder mange forskellige synspunkter.

#### *Debat*

En debat er typisk en diskussion, der føres af flere personer og som forløber over længere tid. Debatter er ofte også præget af forskellige interesser, hvor

de enkelte aktører forsøger at påvirke de andre med bestemte holdninger og synspunkter. Debat sættes ofte i nær relation til dialog, men har dog en antydning af et større konfliktforhold involveret.

### *Forhandling*

En forhandling skal i denne sammenhæng forstås som en detaljeret diskussion, der bygger på en uenighed og som har til formål at nå til en afklaring. Forhandlinger foregår ofte som afslutninger på en længere debat. En forhandling er derfor typisk præget af modsatrettede interesser og ender ofte med et kompromis, hvor man både må give og tage. Forhandlingens udfald er endvidere ofte afhængig af de involverede parter stærke kontra svage magtposition i forhold til hinanden. I planlægningsprocesser som byomdannelse foregår der ofte forhandlinger, idet især byomdannelse er præget af meget forskellige interesser i planens udfald.

### *Samarbejde*

Samarbejde skal forstås som en måde, hvorpå flere personer eller aktører arbejder sammen på med forventningen om at nå et fælles mål. Samarbejde eller netværk finder ofte sted i processer, hvor interesserne er meget modsatrettede, og hvor aktører med samme holdning og interesse finder sammen og danner fællesskab. I forbindelse med overordnede beslutningsprocesser er samarbejde og netværk vigtige virkemidler, idet aktører altid står stærkest i flertal.

### *Krav*

Alt afhængig af aktørernes indflydelses- og magtposition i processen kan de stille krav som virkemiddel til at få egne interesser tilgodeset. Et krav er et ønske, der nødvendigvis må indfries førend aktøren indvilliger i projektet.

### *Opkøb af grund*

Sidste virkemiddel relaterer specielt til kommunen i form af muligheden for at opkøbe grunde i området, der kan forventes at hindre byomdannelsens formål. Dette sker gennem en forhandling med ejeren af grunden. Grundene kan f.eks. tilhøre eksisterende virksomheder, med hvem der i fremtiden kan forventes at opstå konfliktforhold. Ved kommunens overtagelse af disse grunde undgår kommunen således konflikter med de eksisterende virksomheder.

### 5.1.5 Anvendte virkemidler i casen

Efter en klarlæggelse af de mulige virkemidler i casen redegøres der i det følgende kronologisk for de anvendte virkemidler.

#### Debat, dialog og samarbejde

Et af de første virkemidler, der finder anvendelse i casen på Aalborg Østre Havn er det ikke-retlige virkemiddel *debat*. Aalborg Kommune indkaldte i 2001 til offentlig debat med hæftet "Aalborg Havnefront – til debat" for at gøre offentligheden opmærksom på den ønskede udvikling på havnefronten i Aalborg. Debatten frembragte mange forskellige interesser og synspunkter og afledte også en debat specielt rettet mod de gamle værftsarealer på Østre Havn, hvor både eksisterende virksomheder, myndighederne og andre med interesse for områdets fremtid deltog, herunder Aalborg Havn og foreningen Havnefronten.

Den konkrete fordebat på selve Østre Havn startede efter, at TK Development i *samarbejde* med Nica udarbejdede en overordnet masterplan for de gamle værftsarealer og gik i *dialog* med Aalborg Kommune om af få planen realiseret. Efterfølgende indgik både TK Development og Aalborg Kommune i dialog med Nordjyllands Amt og med foderstofvirksomhederne DLG og KFK. Både amtet og de eksisterende virksomheder i området var fra begyndelsen af processen meget skeptiske overfor det fremlagte projekt, idet de forudså seriøse konfliktforhold. Og netop pga. af mange modsatrettede interesser for områdets fremtid bar den initierende del af omdannelsesprocessen præg af mange debatter og dialoger indeholdende forskellige holdninger og synspunkter.

Som nævnt i afsnit 4.3 om sagens forløb var uenighederne mellem kommunen og amtet i foråret 2002 så voldsomme, at kommunen valgte at gå egne veje og udarbejdede et lokalplanforslag på trods af, at der ikke var opnået konsensus med amtet.

#### Lokalplanlægning og kommuneplantillæg

På baggrund af TK Development og Nica's ønske udarbejdede kommunalbestyrelsen således i efteråret 2002 et *lokalplanforslag* for det gamle værftsområde på Østre Havn (nr. 10-066). Kommunen kunne ellers have

nægtet udarbejdelsen af forslaget, idet ejerens masterplan i princippet var i strid med kommuneplanens rammer. Området i kommuneplanen var udlagt til industriformål, mens ejerne ønskede området anvendt til bymæssige formål som boliger, lettere erhverv samt institutions- og centerformål. Som et udtryk for kommunens lignende ønske for en omdannelse af de gamle værftsarealer, udarbejdede kommunen et *kommuneplantillæg* (nr. 1.49) i tilknytning til lokalplanforslaget for værftsområdet (nr. 10-066), således ejernes planer kunne realiseres. Tillægget gav mulighed for at ændre anvendelsen i værftsområdet til vidensbaserede og liberale erhverv, kursusvirksomhed, forskning, uddannelsesinstitutioner, café og fritidsaktiviteter samt boliger i en mindre del af området. Den ændrede anvendelse bestod således i, at industri afløstes af en blandet bymæssig anvendelse. [Aalborg Kommune, 2003 II]

Forinden udarbejdelsen af lokalplanforslaget for værftsområdet (nr. 10-066) henvendte foderstofvirksomhederne DLG og KFK sig til kommunen, idet de ønskede lokalplanen for deres område ændret. Grundlaget for netop dette ønske var, at foderstofvirksomhederne ønskede at udvide og modernisere deres produktion, hvilket således ville medføre et større bygge- og anlægsarbejde, der efter PL § 13, stk. 2 medfører lokalplanpligt. Desuden ønskede foderstofvirksomhederne en sikring af deres område som foderstofområde i fremtiden, hvilket en tinglyst lokalplan for området kunne sikre. Kommunen var dog forbeholdne med at vedtage en lokalplan på foderstofområdet, idet fremtiden på naboområdet (det gamle værftsområde) endnu ikke var afklaret. Foderstofvirksomhederne måtte derfor afvente den endelige vedtagelse af lokalplanen (nr. 10-063) indtil nærmere beslutninger blev foretaget omkring lokalplanen for værftsområdet (nr. 10-066).

I november 2002 offentliggjorde kommunen således både lokalplanforslaget for værftsområdet (nr. 10-066) samt forslag til kommuneplantillæg (nr. 1.49), der begge var i offentlig høring i perioden 6. november 2002 til 9. januar 2003. Lokalplanforslaget for foderstofområdet (nr. 10-063) havde allerede været i høring fra d. 17. november 2001 til d. 12. januar 2002, hvor forslaget blev foreløbigt godkendt.

### **Indsigelser og konsensusdannelse**

Som tidligere nævnt var kommunen og amtet ved offentliggørelsen af lokalplanforslaget for værftsarealet (nr. 10-066) langt fra enige om fortolkningen af konsekvenserne for miljøudledningerne fra de eksisterende

virksomheder. Uenigheden resulterede derfor også i en *indsigelse* under høringsperioden fra amtets side. Også de eksisterende virksomheder Aalborg Industries og Teknos fremsatte indsigelser, mens der fra Aalborg Historiske museum og en gruppe studerende fra Aalborg Universitet fremkom bemærkninger til forslaget.

Indsigelsen fra amtet var et resultat af regionplanmyndighedernes pligt til at fremsætte indsigelse mod lokalplanforslag, såfremt det er i strid med regionplanlægningens retningslinier efter planlovens § 6, stk. 3 og 4. I den konkrete case mente amtet således, at planforslaget var i strid med regionplanretningslinierne 3.7.1 og 3.7.3a, der omhandler adskillelse af forurenende virksomheder fra ny forureningsfølsom anvendelse. Retningslinierne er netop sat således for at forebygge konflikter mellem forurenende virksomheder og deres omgivelser samt for at sikre, at der ikke pålægges betydende begrænsninger i de eksisterende virksomheders drifts- og udvidelsesmuligheder. [Nordjyllands Amt, 2001, s. 104-109]

Indsigelserne fra de eksisterende virksomheder Aalborg Industries og Teknos var først og fremmest et udtryk for virksomhedernes frygt for deres fremtidige eksistens i området, der kan risikere at blive meget konfliktfyldt med kontorer og boliger som naboer. Aalborg Industries' indsigelse gik primært på konfliktforholdet dem og de nye boligejere imellem, idet de mente, at det vil blive et problem i forhold til virksomhedens støjniveau. Kommer der først klager over virksomhedens miljøgener, spiller det ingen rolle ifølge miljølovgivningen eller anden lovgivning, at virksomheden lå i området først. Virksomhedens indsigelse blev ikke imødekommet, idet kommunen argumenterede for, at boligerne er placeret så langt væk fra Aalborg Industries som muligt (80-100 meter), hvorfor et hensyntagen til virksomheden – efter kommunens overbevisning – også var foretaget. Kommunen påpegede dog, at en støjdæmpning af virksomheden på sigt kunne blive nødvendigt, mens de også indrømmede at udvidelsesmulighederne var indskrænket væsentligt. [Aalborg Kommune, 2003 II] [Interview, appendiks, s. 101]

Ligeledes indvendte Teknos i deres indsigelse, at værftsområdet i det hele taget skulle omdannes til blandet kontor- og boligområde. Teknos vurderede, at omdannelsen ville begrænse virksomhedens fortsatte eksistens og udvidelsesmuligheder på grund af virksomhedens miljøudledninger som luftforurening, støj og lugt, der kan fremtvinge klager fra de nye naboer.

Heller ikke Teknos' indsigelse blev imødekommet, hvilket kommunen begrundede med, at forholdene *var* taget i betragtning og ikke ville genere den nye bebyggelse. I forbindelse med luftforureningen er grænseværdierne for Teknos' opløsningsmidler uafhængige af områdetyper. Teknos' egentlige bekymring lå måske nærmere i, at amtet ville have været mere "large" i deres fastsættelse af krav i fald Teknos havde været beliggende i et rent industriområde, hvilket sagsbehandleren ved amtet er enig i [Interview, appendiks, s. 59]. Endvidere kunne der, ligesom for Aalborg Industries' vedkommende, blive tale om en støjdæmpning på sigt i takt med, at området blev udbygget. Dog mente kommunen, at der også til Teknos var blevet taget hensyn til den videre eksistens på området. [Aalborg Kommune, 2003 II]

Teknos indvendte yderligere imod, at virksomheden ikke var blevet inddraget nok i debatten om områdets fremtidige eksistens og dermed ikke var blevet hørt tilstrækkeligt. Det skal dertil tilføjes, som kommunen også svarer, at virksomheden i fordebatten *ikke* deltog eller kom med indvendinger, i modsætning til de resterende virksomheder, som kommunen har drøftet miljøforhold med. Kommunen mente dermed, at Teknos var selvforskyldt, idet de allerede på daværende tidspunkt havde mulighed for at involvere sig i sagen og lade deres meninger komme til udtryk. [Aalborg Kommune, 2003 II]

Midt i høringsperioden hvor adskillige indsigelser blev fremsat af forskellige aktører i casen og forhandlingerne principielt var gået i hårdknude, overtog Hedegaard KFK's gamle bygninger i foderstofområdet på Østre Havn. Hedegaard tog hurtigt initiativ til at samle både amtet, kommunen og ejerne til møde for at gå i dialog om mulige løsninger for værftsarealets fremtid. Hedegaard var således ikke så skeptisk som DLG og KFK havde været og forsøgte snarere at deltage i planlægningsprocessen og dermed få indflydelse på den. Efter Hedegaards inddragelse i processen som en aktiv medspiller fandtes der forholdsvist hurtigt en løsning, idet Hedegaard havde mulighed for at foretage bestemte produktions- og transportændringer, der ændrede miljøsituationen på området. Ændringerne indebar både at særligt støvende aktiviteter blev flyttet over på virksomhedens fabrik i Nørresundby samtidig med, at virksomhedens brovægt blev flyttet længere væk fra selve omdannelsesområdet. Dermed blev både støv- og transportstøjproblemerne fra foderstoffabrikken reduceret, på en måde KFK ikke havde haft mulighed for at praktisere, og planen for værftsområdet havde dermed et bedre grundlag for at kunne realiseres. Løsningen blev endvidere, at bufferzonen

blev udbygget med en ekstra afskærmningsforanstaltning i form af en kontorbygning, der således skulle opfange og skærme for de resterende støv- og støjgener. Bygningen i bufferzonen skulle i forhandlingsprocessen ses som et kompromis for, at alle parter kunne acceptere planen, jf. kortskitse for områdets fremtidige udformning i bilag C.

På grund af Hedegaards indtrædelse i processen og dermed de mange ændringer i lokalplanforslaget blev forslaget for værftsområdet fremsat i en ekstra høring i perioden 13. januar 2003 til 27. januar 2003, hvor der igen var mulighed for at fremsætte indsigelser. I denne anden høringsrunde trak amtet således sin indsigelse tilbage på baggrund af det fundne kompromis. Kompromiset indebar dog en forudsætning om en støjgrænse på 60/60/60 dB i områder med kontorbygninger på værftsområdet, mens områder med boliger skulle have en støjgrænse på 50/45/40 dB. De anbefalede krav fra miljøstyrelsens vejledning på 55/45/40 dB for blandede bolig- og erhvervsområder vurderede amtet, at virksomhederne umuligt kunne overholde, hvorfor de nævnte støjgrænser for to separat inddelte områder blev sat.

Aalborg Industries fastholdt derimod sin indsigelse, der dog heller ikke i anden omgang blev imødekommet<sup>17</sup>. Efter interview med Teknos har projektgruppen desuden erfaret, at også Teknos fremsatte indsigelse igen med yderligere argumenter i den ekstra høringsperiode, hvilken der dog ikke blev medtaget på dagsordenen for mødet i Teknisk Udvalg sammen med de øvrige indsigelser. Teknos udtalte også, at de ikke siden har fået respons på henvendelsen. Efter en følgende telefonsamtale med begge planlæggere fra kommunen opnås dog ikke fra projektgruppens side klarhed over episodens sammenhæng. Begge planlæggere fastholder nemlig, at de ikke længere kan huske, hvad indsigelserne gik på samt at der overhovedet var en ekstra høringsperiode. Ingen af planlæggerne havde heller tid til at finde sagen frem igen og skabe klarhed over problemstillingens sammenhæng.

Efter endt høringsperiode blev både lokalplanen for foderstofområdet (nr. 10-063), lokalplanen for værftsområdet (nr. 10-066) samt kommuneplantillægget vedtaget endeligt 10. marts 2003 [Aalborg Kommune, 2003 I, III og IV].



### **Uforudsete virkemidler**

Udover de beskrevne mulige virkemidler i casen, hvor det efterfølgende er belyst hvilke af dem, aktører har anvendt, har nogle af de involverede aktører endvidere anvendt virkemidler, der ikke af projektgruppen kunne forudses. De respektive virkemidler er anvendt af henholdsvis Nordjyllands Amt og den eksisterende virksomhed Teknos.

#### *Overgangsordning for diffust støv*

På baggrund af at der, under realiseringen af planen for værftsområdet, opstår et tidsmæssigt spring i bebyggelsen, har amtet valgt at etablere en overgangsordning for diffust støv. Det tidsmæssige spring består i, at boligerne længst mod øst i omdannelsesområdet samt kontorbygningerne omkring tørdokken bliver realiseret *før* den egentlige afskærmningsbygning i bufferzonen overmod foderstofvirksomhederne, jf. skitse i bilag C. Dermed mangler en del af afskærmningsforanstaltningerne, og de nye naboer kan højst sandsynligt forvente sig en del diffust støv omkring henholdsvis deres virksomhed og boliger. Amtet har i den forbindelse lavet en overgangsordning for diffust støv på omdannelsesområdet, hvor amtet vil dispensere fra at håndhæve miljøbeskyttelseslovens primære formål indtil år 2010. Det primære formål i miljøbeskyttelsesloven er således at begrænse adgangen til at udnytte fast ejendom på en sådan måde, at ejendommens anvendelse medfører forurening, der generer det "ydre miljø" dvs. naturen såvel som de menneskeskabte omgivelser. [Von Eyben, 1986, s. 84] Vilårsændringen i casen kan, som amtet også selv nævner, i princippet ikke lade sig gøre, idet lovgivningen ikke er skruet sådan sammen, at man bare kan lade være med at håndhæve reglerne om miljøgener i en vis periode. Amtet nævner dog, at beslutningen var politisk og kun gik igennem, idet potentielle naboer og Naturfredningsforeningen<sup>18</sup> ikke var opmærksomme på ændringen og fremsatte indsigelser imod foretagendet. [Interview, appendiks, s. 61]

#### *Videreførelse af case til folketinget*

Et virkemiddel, der heller ikke var umiddelbart forudseeligt, var Teknos' videreførelse af deres situation/case til folketinget. Efter anden høringsrunde af lokalplanforslaget (nr. 10-066), hvor Teknos aldrig fik respons fra kommunen på virksomhedens anden indsigelse, blev det for meget for Teknos, der efterfølgende tog kontakt til en konsulent fra brancheorganisationen Dansk Industri. Kontakten til Dansk Industri var et forsøg på at få videreført sagen i folketinget, og dermed fremstille den som

case for byomdannelsens konsekvenser. Målet var som helhed at få ændret planlovgivningen på byomdannelsesområdet, således konsekvenserne for de eksisterende virksomheder blev reduceret. Efter at op til flere jurister havde gennemgået sagen, blev konklusionen dog, at kommunen havde overholdt alle høringsfrister og derfor ikke kunne klandres i sagen.

#### **5.1.6 Sandsynlige virkemidler i casen i fremtiden**

Foruden de mulige og de anvendte virkemidler i casen er der også en gruppe virkemidler man kunne forestille sig blev relevante i fremtiden. Disse sandsynlige virkemidler forestiller projektgruppen sig hovedsageligt anvendt af de nye naboer samt af myndighederne overfor de eksisterende virksomheder.

#### **Ændring af miljøgodkendelse**

Som tidligere nævnt under de mulige virkemidler kan den respektive miljømyndighed overfor dens listevirksomheder revidere og ændre vilkårene i virksomhedernes miljøgodkendelses efter beskyttelsesperioden er udløbet. Efter otte år kan virksomhederne således risikere, at vilkårene i deres miljøgodkendelse bliver ændret og i værste fald skærpet. Dette ser sandsynligvis også ud til at være tilfældet for virksomheden Teknos, der i sin reviderede miljøgodkendelse bliver påbudt af amtet at begrænse udledningen af opløsningsmidler fra 400 mg/m<sup>3</sup> til 300 mg/m<sup>3</sup>. Kommunen nævner endvidere, at virksomheden i fremtiden måske også kan forvente et påbud om at støjdempe.

I denne forbindelse skal det også nævnes at Aalborg Industries er blevet påbudt at ændre sin miljømæssige adfærd af kommunen, der er miljømyndighed for virksomheden, på grund af at virksomheden ikke har overholdt sin gældende miljøgodkendelse i forhold til støjledning. Den konkrete sag er dog ikke umiddelbar i tilknytning til omdannelsen af de gamle værftsarealer, men i tilknytning til de boliger og kolonihavehuse som ligger på den modsatte side af virksomheden længere mod øst. Kommunen nævner dog alligevel, at det vil få indflydelse på omdannelsesområdet, idet en støjreducering på modsatte side af virksomheden også vil medføre en støjreducering på omdannelsesområdet.

### Klager fra de nye naboer

Når de nye naboer – kontorer som boliger – etablerer sig i området, kan der opstå situationer, hvor naboerne føler sig generet i forhold til de eksisterende virksomheder i området. De nye naboer kan således vælge at klage til den administrerende miljømyndighed for virksomhederne eller vælge at lægge sag an ved domstolene. Som nævnt tidligere vil den første valgmulighed ofte være at foretrække. Ved vurdering af, om de påklagede ulemper overskrider grænsen for det tilladelige, tages således ulempens varighed og hyppighed i betragtning i henhold til naboretten. Der er kun tale om en handling i strid med de naboretlige regler, hvis handlingen medfører væsentlige og udsædvanlige ulemper eller skader på naboejendommen.

#### 5.1.7 Sammenfatning af virkemidler

Hvis der ses overordnet på anvendelsen af virkemidlerne – retlige som ikke-retlige – bærer brugen af disse præg af, at omdannelsesprocessen på Aalborg Østre Havn har været præget af mange forskellige interesser, samt at det har været svært at nå til enighed, jf. figur 5.8 og 5.9. Figur 5.8 illustrerer med mørkegråt hvilke retlige virkemidler ud af de mulige, som er blevet anvendt i casen samt dem som på nuværende tidspunkt vides anvendt i fremtiden (ændring af miljøgodkendelse). Tillige viser figuren med lysegråt hvilke virkemidler, der yderligere er blevet anvendt, og som således ikke var forudset. Det ene af disse virkemidler – overgangsordningen for diffust støv – var ikke rent lovmæssigt legalt at anvende. Ses der endvidere på figur 5.9, illustreres der hvilke ikke-retlige virkemidler, der er blevet anvendt i casen.

Retlige virkemidler					
Amt	Kommune	Eks. virk.		Nye naboer	Øvrige
		D/H	A/T		
Region-planlægning	Kommune-planlægning	Indsigelse	Indsigelse	Indsigelse	Indsigelse
Nedlæggelse af veto	Kommune-plantillæg	Krav (overt)	Krav (overt)	Klage	
Miljøgodkendelse	Udpegning af omdannelsesom.	Klage	Klage		

Ændring af godkendelse	Rækkefølgebestemmelser		Case til FT.		
Påbud/forbud	Overgangsordning for støj				
Overgangsordning for støv	Lokalplanlægning				
	Ekspropriation				
	Miljøgodkendelse				
	Ændring af miljøgodkendelse				
	Påbud/forbud				

Figur 5.8: Anvendte og sandsynlige retlige virkemidler.

Ikke-retlige virkemidler					
Amt	Kommune	Eks. virk.		Nye naboer	Øvrige
		D/H	A/T		
Dialog	Dialog	Dialog	Dialog	Dialog	Dialog
Debat	Debat	Debat	Debat	Debat	Debat
Forhandling	Forhandling	Forh.	Forh.	For-handling	Forhand-ling
Samarbejde	Samarbejde	Samar.	Samar.	Sam-arbejde	Sam-arbejde
Krav	Krav	Krav	Krav	Krav	Krav
Opkøb af grund	Opkøb af grund	Opkøb af gr.	Opkøb af gr.	Opkøb af grund	Opkøb af grund

Figur 5.9: Anvendte ikke-retlige virkemidler.

Under de eksisterende virksomheder skelner de to figurer mellem foderstofvirksomhederne DLG (D) og Hedegard (H) med Aalborg Industries (A) og Teknos (T), idet de to grupper af virksomheder anvender meget forskellige virkemidler.

Som nævnt har casen været præget af mange modsatrettede interesser. Dette ses bl.a. gennem massivt brug af indsigelser fra både offentlige myndigheder, nogle af de eksisterende virksomheder samt af øvrige aktører som f.eks. Aalborg Havn, jf. figur 5.8. Det er ligeledes tydeligt ud fra beskrivelsen af de ikke-retlige virkemidler, jf. figur 5.9, at processen har været præget af megen dialog og debat de fleste af aktørerne imellem. Dette skyldes især

besværighederne omkring at skabe konsensus i casen, hvilket således har resulteret i adskillige møder med dialog på tværs af aktørerne.

De mange konflikter i casen kommer også til udtryk gennem brugen af miljøgodkendelser som retsbeskyttelse fra de eksisterende virksomheders side samt brugen af lokalplan (nr. 10-063) som beskyttelse for korn- og foderstofvirksomhederne. Virksomhederne føler således behov for en decideret beskyttelse af deres fremtidige eksistens på området, men har dog i flere tilfælde allerede indset, at de i længden bliver taberen i spillet og i sidste ende må flytte.

### **Alternativ anvendelse af virkemidler**

Både planlæggerne ved kommunen samt stadsarkitekten påpeger, at en omdannelse på Østre Havn i dag sandsynligvis ville have foregået på en anderledes måde. Planlæggerne påpeger, at de først og fremmest helst havde set området vente nogle år endnu – måske ti - med at blive udbygget, således man havde mere "frie hænder" efter, at måske endnu flere af virksomhederne var blevet afviklet. Også stadsarkitekten påpeger, at planprocessen ville have forløbet anderledes, hvis man skulle gøre det om. Således mener stadsarkitekten f.eks., at man i større grad ville overveje, hvorvidt der overhovedet skulle etableres boliger i området, og i givet fald hvordan de skulle se ud.

Plan- og omdannelsesprocessen ville også have haft andre værktøjer i dag (2004) end da processen var i gang for Østre Havn (2000-2003), som sandsynligvis kunne have ændret og om ikke andet påvirket processen på området. Kommunen kunne i dag i større grad gøre brug af de nye bestemmelser i lovændringen af planloven af juli 2003, der som tidligere nævnt indeholder bestemmelser omkring udpegning af omdannelsesområder, rækkefølgebestemmelser samt overgangsordning for støj. Kommunen arbejder i dag på en prioriteringsrækkefølge, der skal indgå i hovedstrukturen for den kommende kommuneplan og som kunne have været anvendelig i processen for Østre Havn, hvis man havde ønsket at vente med udviklingen i området.

### **5.1.8 Opsamling på kortlæggelsen af praksis**

Efter kortlæggelsen af praksis for omdannelsesprocessen står det klart, at processen er præget af en lang række aktører, og at casen dermed også bliver

utrolig kompleks. Udover de mange aktører er det endvidere værd at bemærke, at aktører indenfor samme "aktør-gruppe" langt fra agerer på samme måde og anvender samme virkemidler. F.eks. er der stor forskel på aktørerne i gruppen "eksisterende virksomheder" samt i gruppen "offentlige myndigheder", der alle – også internt – handler på forskellige måder.

Tendensen er således også tilsvarende i forbindelse med tilgængeligheden af ressourcer, der illustrerer at aktørerne agerer forskelligt alt afhængig af hvilke ressourcer de har tilgængelige og hvorvidt de er villige til at anvende dem. F.eks. har Hedegaard netop ressourcen økonomi, til at "spille" med i processen. Havde Hedegaard ikke haft den ressource og været villig til at anvende den, havde virksomheden højst sandsynlig haft samme standpunkt som eksempelvis Aalborg Industries og Teknos, der begge er utrolig skeptiske overfor omdannelsen (hvilket også var tilfældet med KFK). En altafgørende ressource, der determinerer, hvorvidt en eksisterende virksomhed bliver en med- eller modspiller i processen er således økonomien, idet virksomhederne skal kunne modsvare eventuelle transport- og produktionsændringer for at kunne overleve i området.

De forskellige institutioner og ressourcer bliver således også afgørende for, hvordan de forskellige aktører agerer i processen – altså anvender diverse virkemidler. De "hårde" virkemidler anvendes således af de aktører, der føler sig mest presset i omdannelsesprocessen og føler behov for at forsvare sig selv. Dette ses bl.a. ved Aalborg Industries, Teknos og amtet, der gør brug af indsigelser, for at imødegå eventuelle konflikter, der i sidste ende kan koste dem henholdsvis deres virksomheds eksistens og ligge til grund for et utal af klagesager. De mere "bløde" virkemidler som f.eks. forhandling og dialog anvender især kommunen og grundejeren TK Development, som et forsøg på at opnå en mindre konfliktfyldt forhandling og for at opnå konsensus, så planen kan blive realiseret.

## 5.2 Kortlægning af sprog

Fokus i nærværende afsnit er sproget, hvorigennem aktørerne udtrykker deres holdninger og meninger omkring byomdannelsen på Østre Havn. Det er således de forskellige aktørers repræsentation af den samme "virkelighed" som belyses. Sproget kortlægges ved at tage udgangspunkt i aktørernes italesættelser af en række fænomener og hændelsesforløb, som er centrale i

forhold til den konkrete case. På baggrund heraf vil der blive præsenteret forskellige oplevelser, meninger og italesættelser omkring følgende:

- Byomdannelse
- Stedet (Østre Havn)
- Processen bag byomdannelsen
- Interesser samt indflydelse

Gennemgangen af fænomenernes italesættelser er, på samme måde som under kortlægning af praksis, med udgangspunkt i "konflikttrekanten" fra projektets indledende del, jf. afsnit 1.5. Aktørerne er således inddelt i de fire aktørgrupper; eksisterende virksomheder, offentlige myndigheder, nye naboer og øvrige aktører, jf. afsnit 5.1.1. Da de følgende afsnit består af en lang række citater, har projektgruppen fremhævet interessante ord eller sætninger med fed. Endvidere kan det forekomme, at der er fjernet sætninger i citaterne for sammenhængens skyld. Disse steder er markeret med "(...)". Desuden er der visse steder i citaterne indsat ord eller sætninger i parentes som hjælp til forståelsen. Indledningsvist vil vi belyse, hvordan projektet første gang blev italesat i dagspressen.

### 5.2.1 Den første præsentation af omdannelsen

Første gang byomdannelsen på Østre Havn blev italesat i offentligheden var i september 2000, hvor en overskrift i Nordjyske Stiftstidende lød:

*"Industri væk fra Havnen – byggeri: Aalborg byder udvikling af Østre Havn velkommen."* [Nordjyske Stiftstidende, 2000 I]

Projektet blev præsenteret med en illustrationsskitse, som viste et forslag til, hvordan området kunne tænkes udformet - et udkast som TK Development og Nica, som ejer grunden, havde fået udarbejdet. I artiklen indgik tillige et billede, hvor både TK Development, Nica samt borgmesteren var repræsenteret, og sammen fremviste en planskitse for området. Borgmesteren udtalte tillige sin entusiastiske holdning om projektet til avisen:

*"Det er lækkert set fra byens side, at en stor, stærk developer går sammen med de eksisterende ejere og ser på, hvordan vi kan få Østre Havn udviklet."* [Nordjyske Stiftstidende, 2000 I]

Borgmesteren udtrykte her sin begejstring for, at private aktører havde igangsat et projekt på havnen - en opgave han ikke mente bystyret selv kunne løfte. Han sagde endvidere:

*"Nu er der kommet et godt udgangspunkt, for at demokratiet kan gå i gang, og ejeren af Østre Havn kan gå i dialog med bystyret. Det er nødvendigt for debatten, at der er kommet et forslag."* [Nordjyske Stiftstidende, 2000 I]

I en anden artikel, argumenterede TK Developments direktør for byomdannelsen ved at lægge vægt på den attraktion, der er ved en placering ved vandet og forsøgte at godtgøre, hvorfor et areal på Østre Havn var værd at tage i brug:

*"Der er en **stor herlighedsværdi** i at bo ved vandet, men der er udbygget mellem broerne, og derfor må vi efterhånden kigge ud til siderne. Østre Havn har en god infrastruktur, det ligger tæt på motorvejen, og der er mulighed for at trække vandet ind i bebyggelsen."* [Nordjyske Stiftstidende, 2000 II]

Direktøren for Nica begrundede deres planer om udvikling af området med, at områdets tidligere aktiviteter var gået i stå:

*"Vi har set, at alle bygningerne tidligere var udlejet, men at flere og flere står tomme. Den udvikling vil accelerere i de kommende år, og derfor har vi det seneste års tid set på mulighederne for at udvikle området."* [Nordjyske Stiftstidende, 2000 II]

Byomdannelsesprojektet blev således præsenteret med borgmesteren som fortaler, der italesatte byomdannelsen som noget, der var *"lækkert set fra byens side"*. Endvidere blev projektet fremvist med planskitser samt argumenter, der påpegede herlighedsværdien ved vandet og Østre Havns gode infrastruktur. Idéerne fik dog en blandet modtagelse. De forskellige italesættelser og meninger om byomdannelsen vil derfor blive belyst i det følgende.



### 5.2.2 Italesættelse af byomdannelse

I kortlægningen af hvilke meninger, der er om byomdannelsen på Østre Havn, vil de problemer og muligheder, de enkelte aktører mener omdannelsen kan bidrage til, samtidig blive belyst. Dette er for at tydeliggøre aktørernes positive som negative holdninger til byomdannelsen.

#### Eksisterende virksomheder

De eksisterende virksomheder hører til den gruppe af aktører, som giver udtryk for en mening, der taler *imod* byomdannelsen. En af modstanderne er åbenlyst Teknos' kvalitets- og miljøchef:

*"Det er jo tung industri, og det er dér den kikser fuldstændig i min verden. Jeg mener faktisk, at man burde fortsætte med at lave tung industri herude, for det er jo også oplagt at beholde arealet som tung industri.(...) vi kommer til at have mange **omkostninger** ved det, også som virksomhed. Og der er kun én til at betale, og det er os. Og det vil sige at, i sidste ende så kan det komme til at blive vores medarbejdere, der kommer til at betale for det."* [Interview, appendiks, s. 35]

Kvalitets- og miljøchefen for Teknos mener dermed, at der er en uoverensstemmelse i at byomdanne området, idet det er omringet af tung industri. Samtidig udtrykker hun, at omdannelsen er en omkostning for deres virksomhed, og hentyder til at de i værste fald må afskedige nogle medarbejdere. Det, som Teknos udtrykker bekymring overfor, er eventuelle klager fra nye naboer:

*"Og der er jo ikke nogen, der køber en lejlighed med udsigt til vandet til en 3-4 millioner, som vil acceptere og sidde ude på deres terrasse om aftenen og så høre, at vi kører i døgndrift herovre og har transport og lastbiler ind og ud..."* [Interview, appendiks, s. 35]

Det Teknos ser som de største problemer er:

*"Jamen, det er at vi får nogle vilkår, som vi ikke kan leve op til."*  
[Interview, appendiks, s. 37]

Her tænker Teknos på skærpede miljøkrav som følge af, at arealerne ændrer anvendelse til kontor- og boligformål. Samtidig er Teknos også nervøs for, at

deres udledning af opløsningsmidler kan medføre klager og ser derfor en stor trussel i byomdannelsen:

*"Der skal bare lige et milligram til, så kan man lugte det i hele området. Og når man bor i et industriområde, så har man også accepteret, at sådan kan det godt være engang imellem. Al emission er jo afhængig af, hvad vi lige laver. Og man kan jo egentlig også sige, at dem man ikke kan lugte, det er måske lige så slemt. Men vi ved i hvert fald, at så vil vi få nogle **klager** på det, og vi vil have meget meget svært ved at gøre noget ved det, vi kan jo ikke stoppe vores skorstene til.(...) Så jeg ser egentlig en **rimelig stor trussel**."* [Interview, appendiks, s. 37]

Som det gives udtryk for, føler Teknos sig meget presset af situationen. De føler sig yderst truet, og mener det er kommunen, som har tænkt meget kortsigtet i deres planlægning:

*"... man bliver nødt til at tage en beslutning i sin kommune omkring, at hér vil man ligge et industriområde, og hér vil man ligge boliger. Dét er jo langsigtet planlægning, hvorimod det herovre (Østre Havn) er meget **kortsigtet planlægning**, virker det på en eller anden måde. For havde det været langsigtet, så havde man sagt til os; "ved I hvad, vi vil gerne købe Jeres grund. Vi har de her planer, og vi kan ikke realisere dem før, at vi får "anden klitrække" med også". Så vi føler, at det er meget kortsigtet planlægning, for at få **skatte kroner i kassen**, og det kommer så til at **gå ud over nogle arbejdspladser**. Vi havde egentlig planlagt en stor udvidelse af den her fabrik, og det vil ikke være muligt."* [Interview, appendiks, s. 36]

I ovenstående fremkommer endvidere Teknos' synspunkt om, at der ikke er en velovervejet planlægning i kommunen, som kritiseres ved at være en "meget kortsigtet planlægning" der iværksættes for "at få skatte kroner i kassen". Dette er også et udtryk for, at hun mener, at planlægningen kun hviler på økonomiske interesser. Som sagt påtaler hun igen, hvilke negative konsekvenser hun mener, at omdannelsen kan få for virksomheden. Hun siger endvidere, at virksomheden ikke kan udvide som planlagt. Da hun efterfølgende bliver spurgt omkring virksomhedens udvidelsesmuligheder, svarer hun:

*"Jamen, det søger vi jo om (udvidelse). Og det får vi også lov til, det er*

*jeg helt overbevidst om. Altså, det gør vi, fordi vi har jo sådan dokumenteret, hvad vi så tilfører ekstra af støj og sådan noget. Men det kan da godt gå hen og blive et problem, at vi måske skal etablere en støjvold udenfor, altså på en anden mands matrikel.” [Interview, appendiks, s. 38]*

Der er således en modsætning, idet hun tidligere gav udtryk for, at en af konsekvenserne kunne være, at de ikke kunne udvide, som planlagt, hvorefter hun her giver udtryk for, at det ikke er noget problem. Hun udtrykker dog også en positiv holdning til generelt at foretage byomdannelse:

*”Det synes jeg er **fantastisk**. Jeg synes, at det er en god mulighed for kommunen at udnytte nogle arealer, som ikke bliver brugt til noget mere, eller hvor industrien er flyttet væk eller ikke har kunnet være der. Alle vil jo gerne bo nede ved vandet, og det gør jeg i øvrigt også selv, og synes at det er utrolig dejligt for sjælen at bo ved vandet, og det skal mange folk have en mulighed for, så det synes jeg generelt er rigtig rigtig positivt.” [Interview, appendiks, s. 35]*

Kvalitets- og miljøchefen for Teknos tilkendegiver således en generel positiv holdning til byomdannelse, men omvendt fastslår hun en yderst negativ holdning til den omdannelse virksomheden nu er blevet nabo til, idet de føler sig truet. Hun mener ikke, der er harmoni i at omdanne området til kontor- og boligformål, når det er omgivet af tung industri, som omdannelsen vil få negative konsekvenser for. Der ligger endvidere en form for trussel i det hun siger; ”...det kommer så til at gå ud over nogle arbejdspladser”. En trussel, som underforstået ikke kun kommer til at gå ud over virksomheden selv, men også kommunen, som herved mister arbejdspladser.

Aalborg Industries har ligesom Teknos opponeret mod omdannelsen, bl.a. i form af indsigelser. I en artikel i Nordjyske Stiftstidende fra januar 2003 blev deres argumenter tillige fremført. Aalborg Industries anfører deres undren over, at kommunen i deres planlægning giver mulighed for boligbyggeri i et industriområde, idet de mener det kan lede til konflikter – konflikter som, de mener, får konsekvenser for deres virksomhed:

*”Det kan efter vores opfattelse ikke undgå at give **miljøproblemer** –*

*herunder ikke mindst støjproblemer med den sammenblanding af industri og boliger. (...) Og vi er naturligvis bekymrede for konsekvenserne af de fremsatte planforslag for vores virksomhed. Vi ser nødigt grundlaget for virksomheden forsvinde som følge af en byplanlægning, hvor beboelse placeres i et decideret industriområde.”*  
[Nordjyske Stiftstidende, 2003]

En lignende skepsis, men dog med en accept af den udvikling der foregår, afspejler sig i de italesættelser af byomdannelse, som fabrikschefen og produktionschefen fra henholdsvis DLG og Hedegaard tilkendegiver:

*”Jamen, det kan vi jo ikke stritte imod. Det er jo udviklingen.”*  
[Interview, appendiks, s. 5]

Endvidere udtrykker produktionschefen for Hedegaard sig således omkring hans holdning til byomdannelse:

*”Jamen, jeg synes, at det er forfærdeligt, sådan rent funktionsmæssigt, men som udgangspunkt, så har vi nok den holdning, at vi siger, hvordan kan vi forholde os til de områder der ligger omkring, og hvordan kan vi få indflydelse på, hvad man bruger dem til.”* [Hedegaard, s. 18]

I forhold til den konkrete byomdannelse på Østre Havn siger han endvidere følgende:

*”... jeg tror, at alle virksomheder vil have en negativ holdning, hvis man kommer og pålægger dem en masse omkostninger, fordi man skal lave noget på et andet område (...) Men vi er også nødt til at forholde os til den verden og den bymidte vi er i. (...) Og derfor tror jeg, at det er utrolig vigtigt, at vi siger, jamen vi skal være en **medspiller** og være med til at have **indflydelse** på... i stedet for at holde os til det, der står i miljøloven.”* [Interview, appendiks, s. 19]

Foderstofvirksomhederne er, som det fremgår af sagens forløb, dem, der har været størst debat omkring. Repræsentanterne fra disse virksomheder, henholdsvis fabrikschefen og produktionschefen fra DLG og Hedegaard, giver her udtryk for en vis skepsis og er som udgangspunkt negative overfor byomdannelsen, da det truer deres virksomheds fremtidige eksistens.

Repræsentanterne fra virksomhederne er dog samtidig realistiske og mener, det er en udvikling de må forholde sig til. Hedegaard har især den holdning at være en part i udviklingen og deltage i den i stedet for at gå imod. Deres ønskede rolle i denne proces udtrykkes gennem vendinger som "vi skal være en medspiller" og "være med til at have indflydelse". På trods af de problemer, de mener der er ved at byomdanne, så føler de sig samtidig sikret med den lokalplan, der er udarbejdet for deres eget foderstofområde (nr. 10-063), hvilket fabrikschefen for DLG giver udtryk for:

*"Ja, men det er jo derfor, vi har lavet en lokalplan. Den sikrer jo at – indenfor de rammer som er gældende – at vi fortsat kan eksistere her, hvis vi overholder krav til støv, støj og lugtemissioner."* [Interview, appendiks, s. 7]

DLG mener således, at de har set og ser en trussel i omdannelsen, men har sikret dem selv ved udarbejdelsen af lokalplanen for foderstofområdet.

### Opsamling – Eksisterende virksomheder

De eksisterende virksomheder fremfører en mening, der altovervejende taler *imod* byomdannelsen, dog er Teknos og Aalborg Industries noget mere skeptiske end foderstofvirksomhederne. For at få et overblik over de centrale nøgleord, de anvender i deres italesættelse af byomdannelsen, er disse opsamlet i nedenstående, jf. figur 5.10.

Nøgleord, der taler <i>for</i> byomdannelse.	Nøgleord, der taler <i>imod</i> byomdannelse.
	"Den kikser fuldstændig" (Teknos)
	"Kortsigtet planlægning" (Teknos)

	<p>"For at få skattekrone i kassen" (Teknos)</p> <p>"Det kommer så til at gå ud over nogle arbejdspladser" (Teknos)</p> <p>"Omkostningsfuldt" (Teknos)</p> <p>"Vi får nogle vilkår, som vi ikke kan leve op til" (Teknos)</p> <p>"Klager fra nye naboer" (Teknos)</p> <p>"Vi er dømt til at skal flytte herfra på et tidspunkt" (Teknos)</p> <p>"Det vil give miljøproblemer." (Aalborg Industries)</p> <p>"Det er jo udviklingen" (DLG)</p> <p>"Forfærdeligt, sådan rent funktionsmæssigt" (Hedegaard)</p>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Figur 5.10:** Nøgleord, italesat af de eksisterende virksomheder omkring byomdannelse.

### Offentlige myndigheder

Nordjyllands Amt, som er miljømyndighed for de ovennævnte virksomheder med undtagelse af Aalborg Industries, giver udtryk for en positiv holdning til byomdannelse, men ser også problemer i byomdannelsen på Østre Havn:

*"Jeg synes jo, det (byomdannelse) er en god idé. Det skal der slet ikke herske nogen tvivl om. Men med den stilling jeg har, er jeg også godt klar over, at det giver problemer. Det giver store problemer. Og det er jo så det, vi ligesom er løbet ind i nede på Aalborg Havn. (...) Jamen det synes jeg er en **utrolig dårlig idé** lige nu.(...) vi imødeser **storkonflikter**. Det gør vi."* [Interview, appendiks, s. 55]

Begreber som "storkonflikter" giver virkelig indtryk af, at Nordjyllands Amt ser byomdannelsen på Østre Havn som yderst problemfyldt. Således hersker der heller ingen tvivl om, at Nordjyllands Amt og de eksisterende virksomheder har enslydende syn på sagen. Dette hindrer dog ikke amtet i også at se de muligheder, som en omdannelse vil kunne bidrage med. Området beskrives meget symbolsk som et dødt område, der nu vækkes til live igen:

*"Jamen det er jeg da sikker på at der er for området (noget positivt). For nu ligger det jo dødt hen. Så selvfølgelig bliver det positivt, at der kommer noget **liv**. Jeg kan jo ikke tillade mig bare at tage de briller på, der hedder støvgener, og det problem vi får med eventuelle klager. Generelt tror jeg på, at det er løsningen."* [Interview, appendiks, s. 56-57]

Ovenstående viser tilmed, at amtets sagsbehandler ikke kun ser omdannelsen som noget negativt, men også ser en fornuft i det i et længere perspektiv. Men i den konkrete case skal der ikke herske tvivl om, at den negative holdning er tyngende. Amtet giver udtryk for, at der ikke er overensstemmelse i den planlægning, som kommunen har foretaget:

*"...vi imødeser storkonflikter. Det gør vi. Netop fordi man fra Aalborg Kommunes side af **både vil blæse og have mel i munden**. Med den ene hånd, der sikrer de korn- og foderstofvirksomhedernes fortsatte eksistens med én lokalplan, og med den anden hånd, der ligger de forureningsfølsom anvendelse lige op ad. Dét ser jeg et problem i."* [Interview, appendiks, s. 55]

Her refereres til lokalplanen, der blev udarbejdet for foderstofområdet (nr. 10-063) i sammenhæng med lokalplanen for byomdannelsesområdet (nr. 10-066). Sagsbehandleren ved amtet mener herved, at kommunen har foretaget to modstridende ting på en gang. Hun mener endvidere, at et stort problem er støv, især på folks biler, som hun mener, giver anledning til mange klager:

*"Af en eller anden årsag, så er de fleste mennesker meget mere opmærksomme på, hvad der kommer af støv på deres bil end, hvad de indånder i luften til daglig, fordi det andet det kan de se. Det er jo det. Hvis vi ser tilbage på den klagesagsbehandling - hvad vi egentlig har. Hvad det er folk de klager over - så er det jo gener, de klager over. Det er jo deres biler. Hvis de kan se støv på deres biler. Jamen det får vi lov til at rykke mange gange ud for."* [Interview, appendiks, s. 55]

Sagsbehandleren ved amtet mener heller ikke, at de eksisterende virksomheder har en fremtid på havnen:

*"Jamen jeg tror personligt, at **virksomhederne bliver tvunget ud på***

*sigt.*" [Interview, appendiks, s. 56]

Stadsarkitektens holdning til byomdannelse ses fra et noget andet perspektiv i forhold til ovennævnte synspunkter, hvilket kommer til udtryk i det han siger:

*"Vi er jo næsten ved at blive løbet over ende, ik'? For virksomhederne lukker jo ned på stribe. Det går jo meget hurtigt, og det går jo næsten for hurtigt. Det er vi så nødt til at forholde os til sådan struktureret, og derfor skal vi egentlig have prioriteret dem."* [Interview, appendiks, s. 68]

Stadsarkitektens vender problematikken om og påpeger helt konkret, at problemet ligger i, at virksomhederne lukker på stribe, og at kommunen derfor har svært ved at følge med i omdannelsen af disse arealer. Det er således en anden side af problemstillingen i forhold til dem, vi indtil videre er blevet præsenteret for. Spørgsmålet for stadsarkitekten er ikke om, der skal byomdannes, men nærmere *hvordan* kommunen skal håndtere at byomdanne "alle" disse tomme arealer, og tilføjer:

*"...det er en dårlig historie for en by, hvis vi har en række industrier, som lukker ned, og som så bare ligger dér. Og der ikke sker noget."* [Interview, appendiks, s. 68]

Han ser det således som kommunens opgave at gøre noget med disse forladte arealer og giver samtidig også udtryk for, at den eneste løsning er at byomdanne:

*"...jeg synes ikke engang, vi har en valgmulighed"* [Interview, appendiks, s. 69].

Denne holdning fremtræder også i det planlæggerne fra kommunen udtrykker:

*"Der er ikke så mange andre veje ud af det. Altså, vi har i hvert fald i Aalborg Kommune en strategi om at byomdanne forud for at inddrage nye boligområder (...) en eller anden byomdannelse bliver vi jo nødt til at foretage."* [Interview, appendiks, s. 85]



Repræsentanterne fra kommunen har således en fælles mening om, at byomdannelse ikke kan undgås, idet der bruges en vending som "der er ikke så mange andre veje ud af det". Endvidere pointeres vigtigheden i, at arealet ikke bare ligger tomt hen, idet der så gives udtryk for, at det er en "en dårlig historie for en by". Det anses således som en nødvendighed at foretage en byomdannelse. En byomdannelse som netop bliver nødvendig fordi, at virksomhederne lukker. De forsøger således med deres italsættelser af byomdannelse at udelukke en diskussion om, der overhovedet skal foretages en byomdannelse. Samtidig tænkes der også i udviklingsstrategier, idet stadsarkitekten siger:

*"Det er også fordi vi skal tænke **bæredygtighed**. Så er det selvfølgelig oplagt at udnytte de ressourcer. Infrastrukturen er jo i de områder."*  
[Interview, appendiks, s. 69]

Stadsarkitekten ser det således som en oplagt mulighed at kunne udnytte infrastrukturen, som en del af bæredygtighedsstrategien, hvilket også argumenterer for en byomdannelse. Samtidig pointerer han også den gevinst, det er for en virksomhed, at få en central beliggenhed, han siger bl.a.:

*"Altså det er et meget **centralt beliggende område**, for dem der kommer ind der. Altså, jeg vil godt nok sige, jeg synes det er fint for den virksomhed, som kommer ind at ligger der..."* [Interview, appendiks, s. 71]

Fra en af planlæggerne i kommunen gives desuden udtryk for, at byomdannelse er en nødvendighed for Aalborg som by i dens konkurrence med andre byer:

*" Men altså, jeg tror da på, at **i den konkurrence, der er mellem byerne, der er Aalborg nødt til at blive attraktiv** også for de her højtuddannede personer, men selvfølgelig også generelt. Men for at tiltrække de her virksomheder, som er dem, vi tror vi skal leve af i fremtiden, så er vi også nødt til at få skabt nogle boligområde, som ligger attraktivt..."* [Interview, appendiks, s. 86]

Dette indikerer også Aalborgs omstilling fra en industriby til en vidensby, hvorfor kommunens planlæggere mener, at det er en nødvendighed at have noget at "byde på", i form af attraktive boligområder på havnen, som

tiltrækningskraft for højtuddannede personer, og dermed også for nye virksomheder. Endvidere gives der udtryk for de positive effekter, som omdannelsen kan bidrage til i form af eksempelvis arbejdspladser:

*"Området bliver en del af byen nu med arbejdspladser og boliger."*  
[Interview, appendiks, s. 90]

Kommunens planlæggere ser ligeledes problemer i forholdet mellem nye naboer og de eksisterende virksomheder, men mener dog også, at virksomhederne ofte gør problemerne større end de er:

*"...det, der er det væsentlige problem, det er forholdet til naboer, for de (virksomhederne) har jo ikke indrettet sig efter at skulle vise nogen særlige hensyn dengang det var værft. De ser jo nogle **problemer**, måske nogen gange **større end de i virkeligheden er**, men de er i hvert fald nervøse for det."* [Interview, appendiks, s. 91]

Dermed mener kommunens planlæggere, at de eksisterende virksomheder overdramatisere problemstillingen, og at problemet ikke er så stort som de gør det til.

### Opsamling – Offentlige myndigheder

I nedenstående skema, jf. figur 5.11, fremstår de nøgleord, som er italesat af de offentlige myndigheder. Meningerne omkring byomdannelse deler sig tilsyneladende i to, idet Aalborg Kommune taler *for* byomdannelsen, hvor amtet taler *imod*. Dog kan begge parter også se positive som negative sider i omdannelsen.

Nøgleord, der taler <i>for</i> byomdannelse.	Nøgleord, der taler <i>imod</i> byomdannelse.
"Der kommer noget liv" (amt)	"En utrolig dårlig idé" (amtet)
"Dårlig historie for en by hvis der ikke	"Imødeser storkonflikter" (amtet)

gøres noget" (Stadsarkitekten)	"Aalborg Kommune vil både blæse og have mel i munden" (amtet)
"Vi skal tænke bæredygtighed" (stadsarkitekten)	"Støv på folks biler" (amtet)
"Centralt beliggende område" (stadsarkitekten)	"Virksomhederne bliver tvunget ud på sigt" (amtet)
"Der er ikke så mange andre veje ud af det" (planlægger)	"Det væsentlige problem, det er forholdet til naboer" (planlægger)
"En eller anden byomdannelse bliver vi jo nødt til at foretage" (planlægger)	
"Området bliver en del af byen nu med arbejdspladser og boliger." (planlægger)	
"...i den konkurrence, der er mellem byerne, der er Aalborg nødt til at blive attraktiv også for de her højtuddannede personer, men selvfølgelig også generelt" (planlægger)	

**Figur 5.11:** Nøgleord, italesat af de offentlige myndigheder omkring byomdannelse.

### De nye naboer

De nye naboer er ikke overraskende positive overfor omdannelsen. Administrationschefen for KMD siger således om byomdannelsen:

*"Det mener jeg er **det eneste rigtige**. Få noget liv, og få skabt noget miljø."* [Interview, appendiks, s. 109]

Endvidere italesætter KMD byomdannelsen som en vækstparameter for byen, idet det hævdes at kunne give byen "noget mere omsætning", og benytter desuden et begreb som "liv" til at symbolisere, hvad omdannelsen får af virkning for Aalborg.:

*"... der kommer noget **mere liv i Aalborg**, der kommer noget mere forretning. (...) Alt andet lige tror jeg også, det vil give noget **mere omsætning for erhvervslivet**. (...) der er mange der vil nyde gavn af det."* [Interview, appendiks, s. 118]

De nye naboer, KMD, har svært ved at se problemer i omdannelsen og påpeger, at han hellere vil se mulighederne. Han nævner, at der har været nogle problemer, som han dog nærmest negligerer.

*"Hen over projektet har der været nogle problemer omkring med amtet og nogen af de eksisterende virksomheder dernede DLG, Peder P. Hedegaard, som er foderstofvirksomhed, som støver lidt en gang imellem."* [Interview, appendiks, s. 110]

Ved at sige: "støver lidt en gang imellem" negligerer han problemet, som de andre aktører har set som det største. Han siger endvidere:

*"Men jeg vil være overrasket, hvis vi ikke løber ind i nogle støvgener, og så må vi håndtere det, når den tid kommer"* [Interview, appendiks, s. 111].

KMD, som netop er de nye tilflyttere til området, virker som om, at de ikke ser problemerne så store som andre af aktørerne har gjort.

### Opsamling – Nye naboer

De nye naboer ytrer udelukkende en positiv holdning til byomdannelsen. De nøgleord, de har anvendt i deres italesættelse af omdannelsen, fremgår af figur 5.12.

Nøgleord, der taler <i>for</i> byomdannelse.	Nøgleord, der taler <i>imod</i> byomdannelse.
"Det eneste rigtige" (Nye naboer)	
"Mere liv i Aalborg" (nye naboer)	
"Noget mere omsætning" (nye naboer)	

**Figur 5.12:** Nøgleord, italesat af de nye naboer omkring byomdannelse.

### Øvrige Aktører

Som en af de øvrige aktører udtrykker direktøren for Aalborg Havn følgende holdning til byomdannelsen:

*"Det synes jeg er fint. Som udgangspunkt synes jeg det er fint."* [Interview, appendiks, s. 123]

Her gives således udtryk for, at det er ok, dog er der en antydning af et vist forbehold, idet han siger "som udgangspunkt". Det fremgår dog også af havnedirektørens udtalelser, at Aalborg Havn drives som en forretning, og det er med de øjne, han ser på byomdannelsen, hvilket kommer tydeligt til udtryk således:

*"Vores idé har været, at når vi ikke har brug for det (et givent havneområde) – og det måske oven i købet belaster os – så lad os da komme af med det, og få skåret havnen ind til det der er erhvervshavn, og det vi har brug for. Og så har vi altid haft en vilje... kommunen vil altid gerne overtage, købe arealerne... **Så holdningen, den er positiv.**"*  
[Interview, appendiks, s. 127]

Direktøren for Aalborg Havn har samtidig en holdning om, at de skal værne om deres lejere, hvilket i dette tilfælde drejer det sig om foderstofvirksomhederne, DLG og Hedegaard. Han siger således:

*"Så vores opgave dér har selvfølgelig været at værne om vores, og **værne om vores kunder**, fordi vores rolle i virkeligheden kun er at være grundejer."* [Interview, appendiks, s. 127]

Havnedirektøren, som også er medlem af foreningen Havnefronten, fortæller endvidere om Havnefrontens holdning til byomdannelse som værende positiv, og understreger samtidig, at foreningen bl.a. består af forskellige erhvervskredse, som hver har deres interesse af økonomisk karakter:

*"... der er jo mange... det er jo erhvervskredse, der er involveret dér, og de har jo selvfølgelig også den tanke, at de ting vi har i vores havn, som er aktive og **som giver beskæftigelse, giver penge osv., dem må vi passe på.**"* [Interview, appendiks, s. 129]

Ejerne af værftsarealet, Nica og TK Development, er ikke overraskende positive overfor byomdannelsen - det er jo dem, der står bag planerne for området. Anlægschefen for Nica udtrykker, at det er et "**pragtfuldt sted at bo**" [Interview, appendiks, s. 146]. Endvidere giver han udtryk for de ekstra arbejdspladser som styrken i byomdannelsen:

*"... men altså jeg vil da mene, at jeg synes, at der skal være mere beboelse*

*hernede end, at der skal være kontorer, for ellers vil det blive et dødt område efter kl. 16. Om det bliver positivt eller negativt for byen... det tror jeg nok, at der er en større gevinst i at få det som kontorområde. For i værftets velmagtsdage, da havde vi både her i Aalborg og så ude i Romdrup, der havde vi ca. eller i hvert fald 5.000 eller mellem 5.000 og 5.500 medarbejdere, hvor vi var flest. Men hernede så vidt jeg kan se – hvis jeg regner kvadratmeteren ud – så vil jeg sige, at der nok kan være en små 15.000 mand ansat hernede bagefter.” [Interview, appendiks, s. 147]*

### Opsamling – Øvrige aktører

De øvrige aktører har en tilsvarende mening som de nye naboer – en mening, der taler for byomdannelsen, jf. figur 5.13. Ikke overraskende taler ejeren af værftsarealet for byomdannelsen, idet det er ”deres plan”, der nu bliver realiseret. Aalborg Havn giver også udtryk for en positiv holdning, men idet de også er ejere af foderstofområdet, har de dog også en vis beskyttende karakter overfor foderstofvirksomhederne, som de således mener de må værne om.

Nøgleord, der taler for byomdannelse.	Nøgleord, der taler imod byomdannelse.
<p>”Det synes jeg er fint” (Aalborg Havn)</p> <p>”Holdningen, den er positiv” (Aalborg Havn)</p> <p>”Pragtfuldt sted at bo” (Nica)</p> <p>Giver udtryk for, at de kan give nogle flere arbejdspladser. (Nica)</p>	

**Figur 5.13:** Nøgleord, italesat af de øvrige aktører omkring byomdannelse.

### Opsamling - Italesættelsen af byomdannelse

Der tegner sig således to overordnede meningsdannelser omkring byomdannelse på Østre Havn, som deler sig mellem en gruppe af aktører, der er for byomdannelsen og en gruppe, der er imod. Dog er det ikke ensbetydende med, at dem der er imod byomdannelsen er imod byomdannelse generelt. Med hensyn til de problemer og muligheder aktørerne ser, så foreligger der et lidt mere nuanceret billede af holdningerne, idet en række af aktørerne, der var imod byomdannelsen kan se muligheder,

og omvendt kan de der er *for* også se problemer. Enkelte aktører kan dog kun se enten muligheder eller problemer.

Selvom det i ovenstående skemaer er delt meget firkantet op med *for* og *imod*, er virkeligheden dog ikke så sort og hvid. Det fremgår også af ovennævnte, at repræsentanterne fra foderstofvirksomhederne ser det som en del af udviklingen, som de må forholde sig til på trods af, at det er en trussel mod deres virksomheds videre drift. Samtidig fremgår det, at kommunen anser det som en nødvendighed at byomdanne området. I det følgende vil stedet (Østre Havn), som de enkelte aktører oplever det, blive nærmere belyst.

### 5.2.3 Italesættelse af stedet

For at få en forståelse for hvordan aktørerne oplever stedet, altså byomdannelsesområdet, vil vi se på de forskellige italesættelser deraf. Herunder både hvordan de ser området i dag og i fremtiden. Det er i den forbindelse interessant at se, hvordan aktørernes italesættelser af stedet adskiller sig fra hinanden.

#### Eksisterende virksomheders oplevelse af Østre Havn i dag

Miljøchefen for Teknos, som er *imod* selve byomdannelsen, bruger betegnelsen "**tung industri**", som kendetegnende for området i dag, [Interview, appendiks, s. 37] hvor fabrikschefen for DLG mener:

*"Altså lige her hvor vi ligger med de høje markante bygninger, det fortæller jo klart, at det er et **foderstofområde**."* [Interview, appendiks, s. 8]

#### Offentlige myndigheders oplevelse af Østre Havn i dag

Fra amtets side italesættes området på følgende måde:

*"Jamen Østre Havn, det er jo et **rigtigt underligt område**, egentlig, fordi det er ligesom om, at det har svært ved at komme videre med sig selv i forhold til industri. Altså, der ligger de her store virksomheder rundt om selve det gamle dok-areal. Og så har Nica haft gang i noget udlejning nede på arealet, men det er ikke sådan kommet ordentlig i gang det, de har dernede. Det har så nok også været en af grundene til, at man har kastet sine øjne på det fra kommunens side af. Netop fordi, det*

*fremstår jo ikke som et driftigt erhvervsområde, som det gjorde i gamle dage..." [Interview, appendiks, s. 55]*

Kommunens planlæggere italesætter området således:

*"Altså, det er et næsten **forladt industriområde**, som ligger forholdsvis øde hen. Det er **ikke ret meget aktivitet derude**. Der er nogle spor, som er interessante, når man kommer. Bl.a. tørdokken er jo meget interessant, som et kulturhistorisk spor." [Interview, appendiks, s. 87]*

Her bruges betegnelsen "næsten forladt industriområde" som indikerer, at de ser området som et industriområde i forfald. Stadsarkitekten bruger tilsvarende begrebet industriområde, men dog på en lidt anden måde:

*"Jamen det er jo et rigtigt industriområde. Sådan et **rigtig godt gammeldags industriområde**. Aalborgs industriprofil ligger dér (...) Det er virkelig de rygende skorstene..." [Interview, appendiks, s. 69]*

### Nye naboers oplevelse af Østre Havn i dag

Administrationschefen for KMD, siger følgende om kendetegnet for området:

*"Det er noget **byggeplads-agtigt** allerede i dag" [Interview, appendiks, s. 114]*

KMD, som skal bygge et nyt domicil i området, ser dermed området som et område i udvikling, idet det bliver betragtet som en byggeplads.

En anden interessant ting er, at KMD's administrationschef slet ikke ser området som et tungt industriområde, idet han siger:

*"... nu skriver I her **"tung industri"** (henviser til en mail vi sendte til ham). Vores oplevelse er, at der ikke er mere tung industri tilbage dernede." [Interview, appendiks, s. 112]*

Dette står således i kontrast til Teknos' oplevelse af området, som netop brugte betegnelsen "tung industri". Dette illustrerer hvorledes KMD ubevidst nægter at forbinde området med noget negativt.



### Øvrige aktørers oplevelse af Østre Havn i dag

Nica, som jo netop ejer værftarealet, kendetegner området ved:

*"Det er Aalborg Værft!"* [Interview, appendiks, s. 148]

Direktøren for Aalborg Havn mener kendetegnet for stedet er et ikke særlig attraktivt område, der netop trænger til en omdannelse, idet han siger:

*"Det er jo, at det ikke er særligt attraktivt. Det er ikke kønt for vores by. Det er det ikke. Det trænger absolut til, at der bliver gjort noget ved det."* [Interview, appendiks, s. 132]

### Opsamling på italesættelsen af Østre Havn i dag

Ud fra ovenstående tegner der sig et billede af, at aktørerne dels i mere eller mindre grad bruger ord til at beskrive området, i overensstemmelse med det tilhørsforhold de hver især har til området, og dels beskriver områdets æstetik. Det er dog primært den "funktion" aktørerne har i området, som der relateres til i deres oplevelse af stedet, og som dermed også bliver områdets kendetegn. Områdets beskrives endvidere med en række ord som eksempelvis: "byggeplads-agtig", "forladt industriområde", "ikke særlig attraktivt", hvilket leder tankerne hen på et noget grimt og ikke-æstetisk sted.

Oplevelserne af området adskiller sig på forskellig vis. F.eks. bruger miljøchefen for Teknos, som er *imod* selve byomdannelsen, betegnelsen "**tung industri**", som kendetegnende for området, hvorimod Administrationschefen for KMD, kalder området noget "**byggeplads-agtigt**". Det er således to modsættende italesættelser af det samme sted. Teknos, som selv er en industrivirksomhed, ser også området som sådan, hvorimod KMD, som skal bygge et nyt domicil i området, ser området som et område i udvikling.

Aktører	Nøgleord kendetegnende for stedet i dag
Eksisterende virksomheder	"Foderstofområde" (DLG)
	"Tung industri" (Teknos)
Offentlige myndigheder	"Et ikke-driftigt erhvervsområde" (Amtet)

	<p>"Et næsten forladt industriområde, som ligger forholdsvis øde hen" (planlægger)</p> <p>"Et rigtigt industriområde. Sådan et rigtig godt gammeldags industriområde" (Stadsarkitekten)</p>
Nye naboer	"Byggeplads-agtigt" (KMD)
Øvrige aktører	<p>"Aalborg Værft" (Nica)</p> <p>"Det ikke er særligt attraktivt" (Aalborg Havn)</p>

**Figur 5.14:** Nøgleord, italesat af aktørerne omkring Østre Havn i dag.

### Eksisterende virksomheders italesættelse af Østre Havn i fremtiden

Produktionschefen for Hedegaard mener, at området i fremtiden vil indgå som en almindelig del af bybilledet:

*"Jamen, jeg tor, at det vil falde ind som en ganske **almindelig del af bybilledet**. (...) Det er jo klart, at det hus, der skal – eller er planlagt bygget derovre – som er fremskudt så meget, det vil selvfølgelig stå lidt i kontrast til vores meget store, tunge og markante bygninger. Det vil nok blive kendetegnende..."* [Interview, appendiks, s. 22]

Det er således igen den relation, han har til området, der fremhæves, idet han angiver foderstofbygningerne som en del af kendetegnet for fremtiden.

Miljøchefen for Teknos påpeger, at hun tror området i fremtiden vil bestå af "lettere industri". Hun siger således:

*"Jamen, jeg tror faktisk, at det ender med, at der bliver **lettere industri** her. (...) jeg tror ikke, der er plads til os, simpelt hen ikke. Så bliver det **kontorbyggeri**..."* [Interview, appendiks, s. 39]

Det er således tydeligt, at Hedegaard ser deres egen virksomhed, som en del af fremtiden, idet produktionschefen anfører, at området vil blive en almindelig del af bybilledet – et bybillede der også inkluderer foderstofvirksomheden. Derimod mener Teknos ikke, at deres virksomhed er en del af fremtiden i området. Dette indikerer igen, at Teknos i modsætning til Hedegaard føler sig mere truet af omdannelsen.

### Offentlige myndigheders italesættelse af Østre Havn i fremtiden

En af planlæggerne fra Aalborg kommune holder sig meget til planen for området, når hun italesætter, hvad der vil blive kendetegnet for området i fremtiden:

*"Nu kender jeg jo planen, og hvis ellers den bliver ført ud i livet, så vil det være **et blandet bolig- og erhvervsområde**, altså let erhverv, som ikke forurener."* [Interview, appendiks, s. 87]

Hun ser dog et langt perspektiv for omdannelsen:

*"Faren er jo, at de kommer sådan lidt til at ligge isoleret i forhold til byen, synes jeg pga. trafikken på Nyhavnsgade. Det kan godt være de får en tæt adgang til fjorden...(...) ... vi har ikke bygget så frygtelig mange kontorer, lige for øjeblikket, der er sådan en mæthed af det, og hvis nu det varer mange år før de kommer, så ligger der altså nogen boliger her, og det synes jeg godt, man kan tænke; Hold da helt op! Altså så skal man ligesom igennem et industriområde, for at komme ind til byen."* [Interview, appendiks, s. 88]

Kommunens planlæggere giver således udtryk for, at området i lang tid vil være kendetegnet som et industriområde, idet der er en lang tidshorisont for områdets endelige udbygning.

### Nye naboers italesættelse af Østre Havn i fremtiden

En noget mere positiv italesættelse af områdets fremtid, end dem der indtil videre er blevet fremstillet, findes hos KMD's administrationschef, som beskriver fremtiden for området således:

*"Men der kommer liv, og der kommer til at ske nogle ting. Og så kommer der et musikhus længere henne, og der kommer noget byggeri herovre på den anden side af Nyhavnsgade, og der er de i øvrigt ved at bygge nogle boliger, og der kommer måske også noget kontorbyggeri. Så det bliver et **nyt lille mekka tæt på Aalborg Centrum**."* [Interview, appendiks, s. 115]

Han ser hermed omdannelsen i sammenhæng med de øvrige projekter, som finder sted på den østlige del af havnefronten som f.eks. Musikkens Hus, og betegner det samlet som "et nyt lille mekka", hvilket indikerer, at han mener det bliver et nyt samlingspunkt i Aalborg. Det er således en yderst optimistisk og positiv holdning som KMD tillægger stedets fremtid. Endvidere afspejler italesættelsen det som KMD *ønsker*, at området skal være, idet de selv er en del af området i fremtiden.

#### Øvrige aktørers italesættelse af Østre Havn i fremtiden

Direktøren for Aalborg Havn udtrykker optimisme, men samtidig en vis betænkelighed ved, hvorvidt de forskellige funktioner kan ligge side om side uden problemer:

*"Jeg tror, det **bliver et dejligt område**. Det tror jeg da virkelig. Og jeg håber virkelig det holder vand, det der med, at man godt kan leve med hinanden, på den måde som vi har fået det strikket sammen her."*  
[Interview, appendiks, s. 132]

Fra Nicas side gøres der meget ud af, at området også i fremtiden relateres til værftets historie, således siger anlægsschefen fra Nica:

*"Der bliver en plads ind her, og **den skal selvfølgelig hedde J. Lauritzen's plads** eller sådan noget. Fordi det har jo været Lauritzens værft i mange år."* [Interview, appendiks, s. 148]

Der gives således udtryk for, at værftet ikke må glemmes. Han ser det stadig som et værftsareal, selvom værftet har været lukket siden 1988. Han giver samtidig et interessant syn på fremtiden for området:

*"Altså vi er jo ikke i tvivl om, at vi flytter midten herud – **Aalborg bymidte, den kommer til at ligge her!**"* [Interview, appendiks, s. 148]

Sidstnævnte siges med en vis ironi, men viser dog alligevel, hvordan han ser området. Det er en italesættelse, der stærkt indikerer, at han er yderst optimistisk og virkelig tror på projektet. Han tilføjer endvidere:

*"Og det er jo langt det bedste område ved fjorden. Hvis du kommer herved og kigger ud, så kan du se til den side og over mod broerne, og se*

*til den anden side også. Det er det bedste sted i hele fjorden, med den bedste mulighed for udsigt.*" [Interview, appendiks, s. 148]

Sidstnævnte er dog også et kendetegn for området i dag, men er anført her, idet det virker som en form for salgstale, han fremfører for området.

Området, som er blevet navngivet "Sturhs Brygge" bliver tillige repræsenteret på en hjemmeside af TK Development, hvor der bl.a. er en beskrivelse af projektet, historien bag, visioner, planskitser med bygningskroppe i 3D, et filmklip i 3D mv. Via hjemmesiden italesætter TK Development omdannelsesområdet således:

*"Aalborg nye erhvervs- og boligområde er døbt "Stuhrs Brygge" og med den attraktive beliggenhed i det maritime miljø - direkte ud til Limfjorden - og tæt ved centrum, motorvejen og alle faciliteter, er der ingen tvivl om at området i løbet af kort tid bliver en af de mest eftertragtede virksomhedsadresser i Nordjylland."*  
[www.stuhrsbrygge.dk]

#### Opsamling på italesættelsen af Østre Havn i fremtiden

Ikke overraskende er det de aktører, som taler for en omdannelse - primært de nye naboer og ejerne - der ytrer størst begejstring for området i fremtiden. De nøgleord, som er anvendt i aktørernes italesættelser af stedet i fremtiden er opsamlet i figur 5.15.

Aktører	Nøgleord kendetegnende for Østre Havn i fremtiden
Eksisterende virksomheder	"Falde ind som en ganske almindelig del af bybilledet" (Hedegaard)  "Lettere erhverv" (Teknos)

Offentlige myndigheder	"Et blandet bolig- og erhvervsområde" (planlægger)
Nye naboer	"Et nyt lille mekka tæt på Aalborg centrum." (KMD)
Øvrige aktører	"Aalborg bymidte, den kommer til at ligge her" (Nica)  "Bliver et dejligt område" (Aalborg Havn)  "En af de mest eftertragtede virksomhedsadresser i Nordjylland" (TK Development)

**Figur 5.15:** Nøgleord, italesat af aktørerne omkring Østre Havn i fremtiden.

### Opsamling på italesættelsen af Østre Havn

Ud fra ovenstående fremgår det, at der er mange forskellige oplevelser af stedet, specielt med hensyn til, hvordan aktørerne oplever stedet i dag.

I aktørernes italesættelse af stedet i dag, træder det tydeligt frem, at de relaterer stedet til deres eget tilhørsforhold til området - den rolle de selv har i den virkelighed, der drejer sig om Østre Havn. Eksempelvis anvender repræsentanterne fra de eksisterende virksomheder ord, som de forbinder med deres funktion i området. Omvendt ser de nye naboer, det som noget byggeplads-agtigt, hvilket også kan forbindes med deres tilknytning til området, som jo netop er, at de skal til at bygge deres domicil på stedet. De offentlige myndigheder betegner stedet med ord som industri og erhvervsområde, der er i tilbagegang, hvilket kan lede tankerne hen på, at det så er et område, der er klar til en ny udvikling.

Med hensyn til stedets fremtidige kendetegn er det ikke overraskende ejerne, som står bag planen, og de nye naboer som italesætter stedet mest positivt, hvor der eksempelvis anvendes metaforer som "et nyt lille mekka" og "Aalborgs nye bymidte". Samtidig forsøger TK Development at sælge området gennem en hjemmeside, hvor området beskrives som "en af de meste eftertragtede virksomhedsadresser i Nordjylland."

### 5.2.4 Italesættelser af processen bag byomdannelsen

For at klarlægge hvordan de forskellige aktører har oplevet processen bag byomdannelsen, herunder casens konflikter og dermed sagens kerne(r) samt opnåelsen af konsensus, vil der i det følgende redegøres for aktørernes forskellige italesættelser af debatten og dialogen i casen. Det er igen her et spørgsmål om, hvordan aktørerne sætter forskellige ord og begreber på den samme virkelighed.

#### Eksisterende virksomheder

Produktionschefen for Hedegaard oplever virksomhedens egen rolle, som en aktiv aktør i debatten, der medvirkede til, at der blev opnået et kompromis mellem aktørerne:

*"Altså grunden til at der overhovedet skete noget, det var fordi at vi **aktivt** gik ind og sagde, at nu skal vi have et møde."* [Interview, appendiks, s. 23]

Om selve debatten siger han:

*"Jamen **yderst konstruktiv**. Yderst konstruktiv for alle parter."* [Interview, appendiks, s. 23]

Hedegaard mener således, at det har været en konstruktiv proces, hvor de har måttet tage teten for at opnå enighed. Idet han siger, at debatten har været "yderst konstruktiv for alle parter", er det også her interessant hvilke parter han taler om, hvoraf han nævner: amtet, kommunen, herunder planlæggere og stadsarkitekten, TK Development, DLG og dem selv. [Interview, appendiks, s. 23-24] Det er således disse parter, han ser som værende involveret i debatten, og tillægger dermed heller ikke f.eks. Teknos og Aalborg Industries nogen rolle i casen.

Produktionschefen for Hedegaard nævner som sagt også DLG som en aktør i debatten, hvorimod fabrikschefen fra DLG selv siger, at de primært har holdt sig udenfor debatten:

*"Vi har som kørt vores eget løb med den lokalplan der. Det der **mudderkastning**... ja, det ved jeg ik'... (...) Ja, men det har jo været mange oppe at markere sig, og så falder de jo ned igen."* [Interview,

appendiks, s. 11]

I denne sammenhæng giver han tillige udtryk for, at han ikke bryder sig om den debat, der har været, som han bruger betegnelsen "mudderkastning" om. Det væsentlige for virksomheden har i stedet været at sikre deres egen fremtid med en lokalplan.

Det står dog klart, at DLG føler, at der er blevet taget hensyn til deres virksomhed. En holdning de deler med Hedegaard:

*"Ja, det føler jeg." [Interview, appendiks, s. 13]. "Jamen altså... **det må blive et klart ja**. Selvfølgelig er det det, men der skal heller ikke være tvivl om, at vi bestemt mange steder har måttet bøje os." [Interview, appendiks, s. 25]*

Hedegaards produktionschef mener dog, at selvom, der blevet taget hensyn, så har de også måtte gå på kompromis. Det har således været en forhandling mellem parterne få at opnå enighed.

En modsat oplevelse findes hos Teknos, hvor kvalitets- og miljøchefen giver udtryk for, hvad debatten har været præget af:

*"Jamen den har været præget meget af, at erhvervslederne slet ikke har haft forståelse for det der foregik, og hvor vi slet ikke er blevet involveret i processen før til aller aller aller sidst, hvor de lovmæssigt er nødt til at gå ud og spørge os om noget, når de har lavet hele planlægningsgrundlaget, gjort det færdigt og hørt amtet osv. Men der er ikke blevet... altså vores indstilling er ikke blevet taget til efterretning. Mit indtryk er sådan lidt, at det er en **studehandel**, der er foregået mellem nogle borgmestre, som gerne vil have det her område attraktivt uden egentlig at skrive hele dagsordenen. Så hvis de havde sat hele dagsordenen, så havde vi da også været klar til en forhandling." [Interview, appendiks, s. 39]*

Teknos gives således udtryk for, at de ikke føler at de er blevet involveret eller hørt i debatten før til sidst. Debatten betegnes som en "studehandel", hvilket indikerer at hun mener, at debatten har været en uformel og lidt fordækt forhandling mellem nogle aktører, hvor deres egne interesser er blevet tilgodeset, og hvor hele sandheden ikke er blevet fremlagt.



Teknos føler sig desuden glemt, hvilket træder frem, da hun bliver spurgt, om de har deltaget i fordebatten:

*"Ja, men altså på et meget sent tidspunkt, vi blev inviteret til det sidste, hvor de havde været inde med foderstofvirksomhederne i første omgang, og havde måske **negligeret** lidt at vi egentlig også var en tung industri, har jeg lidt indtryk af. Jeg tror at de har glemt lidt at... Altså nu laver vi ikke noget synligt støv f.eks. som foderstofvirksomhederne gør. Det er jo meget synligt, og det lugter meget af foderstoffer. Det kan man tage at føle på. Her kommer der nogle opløsningsmidler, som måske ikke lige lugter, men som kan være ligeså sundhedsfarlige. Det tror jeg ikke at de vurderet, at det var noget problem."* [Interview, appendiks, s. 40]

Teknos mener slet ikke, at de har haft mulighed for at komme til orde og påpege, at det samme har været gældende for Aalborg Industries:

*"Altså vi føler, at vi skulle have været med allerede dengang, og have været med til at præge billedet. Det har vi slet ikke haft mulighed for og heller ikke Aalborg Industries."* [Interview, appendiks, s. 40]

Hun tilkendegiver endvidere sin mening om debatten ved at kalde den "**en meget meget afstumpet debat**". [Interview, appendiks, s. 41] I sin beskrivelse af den måde Teknos er blevet behandlet på af kommunen siger hun: "**Det er en ren svinehandel det dér**" [Interview, appendiks, s. 43]. I sit syn på debatten tilføjer hun:

*"Jamen, den har været **ensidig**, altså der er ikke kommet nogen logiske forklaringer fra kommunens side af. Det har egentlig meget været et pres fra virksomhederne, og så har der ikke været nogen respons tilbage. Der har ikke rigtig været nogen fornuftige forklaringer på, hvorfor man så alligevel har valgt at trumfe det igennem."* [Interview, appendiks, s. 43-44]

Hun kalder her debatten "ensidig" og hævder, at kommunen har "valgt at trumfe" planen igennem - Et udtryk for, at kommunen ikke har været lydhør. Hun giver endvidere udtryk for, at der overhovedet ikke er blevet taget hensyn til deres virksomhed:

*"Det gør jeg i hvert fald ikke, slet ikke."* [Interview, appendiks, s. 44]

### Opsamling – De eksisterende virksomheder

Der fremtræder to vidt forskellige oplevelser af debatten set fra de eksisterende virksomheders side. På den ene side er der foderstofvirksomhederne, som har været en aktør i debatten, især Hedegaard som har været med til at præge planen. De føler derfor, at der er blevet taget hensyn til deres virksomhed, hvorimod Teknos føler sig fuldstændig overset og forurettet.

De nøgleord, de sætter på deres mening om debatten samt hensynstagen til deres virksomhed, er fremført i figur 5.16.

Oplevelse af debatten	Hensynstagen til de eksisterende virksomheder
"Mudderkastning" (DLG)	"Ja, det føler jeg." (DLG)
"Mange oppe at markere sig" (DLG)	"Jamen altså... det må blive et klart ja" (Hedegaard)
"Yderst konstruktiv" (Hedegaard)	"Det gør jeg i hvert fald ikke, slet ikke" (Teknos)
"Er ikke blevet involveret i processen før til aller aller aller sidst" (Teknos)	
"En studehandel" (Teknos)	
"Måske negligeret lidt, at vi egentlig også var en tung industri" (Teknos)	
"En meget meget afstumpet debat". (Teknos)	
"Ensidig" (Teknos)	

**Figur 5.16:** Nøgle, italesat af de eksisterende virksomheder omkring debat og hensyntagen.

### Offentlige myndigheder

Aalborg Kommune fremlagde i februar 2001 et debathæfte om Aalborg Havnefront i fremtiden. I hæftet præsenteres værftsområdet som et potentielt omdannelsesområde, hvis fremtid lægges op til debat. Debathæftet består af beskrevne visioner for Aalborg Havnefront samt adskillige billeder, illustrationer og skitser. Dette var således kommunens visuelle

repræsentation af omdannelsesområdet og deres oplæg til en debat omkring denne omdannelse.

Efterfølgende har debatten omkring omdannelsen kunnet læses i Nordjyske Stiftstidende, hvor det fremgik, at debatten især har kørt mellem amtet og kommunen omkring fortolkninger af lugt- og støvgener fra foderstofvirksomhederne. I Nordjyske Stiftstidende fortæller Teknisk rådmand Henrik Thomsen (SF) bl.a. hvad uenigheden drejede sig om:

*"Kommunen og amtet er uenige om det antal dage om måneden, hvor et nyt kontor- og boligområde på det gamle værftsområde kan blive belastet af støv og lugt fra korn- og foderstofvirksomhederne, der ligger vest for området." [Nordjyske Stiftstidende, 2002 III]*

I Nordjyske Stiftstidende kunne det læses, at uenighederne gik på forskellige vurderinger af miljøgenernes udstrækning. [Nordjyske Stiftstidende, 2002 III]

Hvordan det indledende forløb af processen blev oplevet fra amtets side, fremkommer således:

*"Ja men altså, vi blev jo forelagt sagen fra Aalborg Kommune af med henblik på en forhåndsudtalelse, for de ønskede jo, at det her skulle glide smidigt igennem. Og så sagde vi nej. Vi synes simpelthen, det var en **rigtig dårlig idé**, projektet som det var. På daværende tidspunkt, da sagde vi også, at vi mente også, at KFK og DLG skulle ind i billedet tidligt i det her forløb. Det kom de så, og de sagde også nej. Hvordan var det så?... så blev den så også forelagt politikerne, hvor vi også indstillede, at politikerne sagde nej til projektet, som det så ud. Så indledningsvist var vi **meget negative stemt** over for det her projekt. Men vores politikere de pålagde så også os, at hvis virksomhederne og Aalborg Kommune kunne nå til enighed, så skulle vi **trække følehornene til os** igen, uanset om vi som miljømyndighed alligevel kunne forudse, der ville blive nogle problemer. Det var en **politisk beslutning**, og var så det vi arbejdede under. Så ringede Hedegaard en dag og sagde, vi skulle have et møde nu. Så kom jeg over til direktøren, og han fortalte så, at de havde købt KFK, og det var dem vi skulle forhandle med i stedet for KFK. Så holdt vi store møder nede i kælderen, med masse af mennesker og diskuterede det her. Det der så sker, når Hedegaard kommer ind i stedet for KFK, det er jo så selvfølgelig, fordi de har visioner, de har idéer med*

*det her. De går så ind som en **meget stærk partner** på det her område. I modsætning til KFK så indser Hedegaard, at det her det kommer til at ske, og de kan lige så godt få det bedste ud af det.” [Interview, appendiks, s. 57-58]*

Sagsbehandleren fra amtet giver således udtryk for, at både amtet og foderstofvirksomhederne, dengang DLG og KFK, var meget negative stemte overfor projektet i opstartsfasen. Et projekt, som kommunen, ifølge sagsbehandlerne, troede kunne blive godkendt uden problemer. Amtet blev dog fra politisk side pålagt at trække sig tilbage, hvis der kunne opnås enighed kommunen og virksomhederne imellem. Dette kan tyde på, at amtsrådspolitikerne også var interesseret i, at der bliver fundet en løsning, så omdannelsen kunne blive realiseret – en interesse som måske bygger på den regionale vækst, som en attraktiv havnefront formodes at kunne medføre. Der gives endvidere indtryk af, at Hedegaard var medvirkende til, at parterne kunne begynde at arbejde mod en fælles løsning.

Aalborg Kommunes planlæggere pointerer to hovedpunkter, som debatten har været præget af:

*”Der har været sådan to hovedpunkter, hvor der har været uenigheder. I første omgang, så var det det med, hvordan den bufferzone, som I har snakket om, hvordan den skulle indrettes, og hvad den måtte bruges til, og det var **primært i forhold til støv**, fordi korn- og foderstofvirksomhederne er meget nervøse for kombinationen af åbne parkeringsarealer og støv, og det var derfor man endte med at lægge de der bygninger ind som støvskærm, kan man sige. Det er den ene del af det. Den anden del, har været **problemet med Aalborg Industries**, som ligger her på Gasværksvej. Deres problemer i forhold til støj, deres støj og de boliger, der må komme her. Det har de været meget meget bekymret for. Det ser de som et stort problem i forhold til de aktiviteter, de kan vil have lov til at have. Det er de to hovedproblemer. Den der hedder Teknos. Den malingsfabrik, der ligger dernede også, de var også inde på et tidspunkt med nogle indsigelser, men der havde vi nogen møder med dem og sådan noget... **Det faldt lidt på plads og gik lidt i sig selv**. Men de har været meget bekymret, Aalborg Industries, og er det måske stadigvæk. Korn- og foderstofvirksomhederne var det så også i forhold til støv, men jeg tror egentlig også, de blev tilfredse med den løsning, som blev fundet. Det var i hvert fald... Der kom ikke nogen indsigelser til*

*planforslaget.*" [Interview, appendiks, s. 91-92]

Kommunens planlæggere oplever således, at uenighederne har drejet sig om støv fra korn- og foderstofvirksomhederne samt støj i forhold til Aalborg Industries. De nævner tillige Teknos, men understreger at det faldt på plads igen, og at der således ikke var problemer i forhold til dem. Det der dog også er interessant er, at de mener Aalborg Industries stadig er bekymret omkring deres fremtidige aktiviteter, når der bliver etableret boliger i området. Aalborg Industries gjorde netop meget opmærksom på i en telefonsamtale med projektgruppen, at de absolut ingen problemer havde med Aalborg Kommune. Det tegner dog her til, at der ikke helt blev opnået enighed mellem de to aktører, hvilket også stadsarkitekten udtrykker:

*"Aalborg Industries, det var sådan mere **hårdt mod hårdt**. De fastholdt egentlig deres modstand imod det.(...) Nej, det gjorde vi ikke (opnåede enighed med Aalborg Industries). Der vil vi henholde os til, at de kan køre videre i forhold til deres miljøgodkendelse."* [Interview, appendiks, s. 75]

Kommunens planlæggere forklarer endvidere, hvordan de har oplevet debatten med ejerne af området omkring udformningen af området:

*"..så det har været et **tottrækkeri**, kan man godt sige, om parkeringspladser og bygninger og højder og, hvordan skal det være."* [Interview, appendiks, s. 88-89]

Kommunens planlæggere indikerer, at debatten var gået lidt i stå, men at løsningen så blev at Hedegaard overtog KFK:

*"Og der skete det, at Peder P. Hedegaard opkøbte KFK midt i forløbet, fordi forløbet havde ellers været sådan, at KFK var meget negative overfor det byggeri her og helst ville... altså korn- og foderstofvirksomheden er i princippet ikke interesseret i, at der kommer nogen følsomme funktioner så tæt på. Men Peder P. Hedegaard havde nok en lidt anden... det var ligesom... (...) der kom nogle **andre synspunkter ind i billedet dengang**, da Peder P. Hedegaard kom ind i billedet. [Interview, appendiks, s. 89]*

Kommunens planlæggere indikerer, at debatten mellem dem, amtet og de eksisterende virksomheder kom sent i gang, hvilket amtet og de eksisterende virksomheder selv var skyld i:

*"Men i hele den her fordebat, hvor vi egentlig også diskuterede miljø, der kom der faktisk ikke rigtig nogen. Der var de parter her ikke så opmærksomme på forholdene, så det var først en diskussion, der dukkede op, da vi begyndte med den konkrete plan. Man kunne jo godt have haft diskussionen her (i fordebatten). Vi havde en diskussion med Aalborg Havn på det tidspunkt, bl.a. om det bufferareal her, fordi de lejer jo ud til korn- og foderstofvirksomhederne. **Men amtet reagerede ikke, og de virksomheder herovre (bl.a. Teknos) de reagerede heller ikke.** (...) Vi kunne godt have haft nogen af diskussionerne tidligere..."*  
[Interview, appendiks, s. 96]

De giver således udtryk for, at amtet og virksomhederne kom sent på banen med deres synspunkter. Der tilføjes dog, at foderstofvirksomhederne kom med en kort kommentar om, at de håbede, at kommunen tog hensyn til deres interesser. [Interview, appendiks, s. 96]

Med hensyn til hvordan de opnåede enighed med amtet svarer de:

*"Det gjorde vi ved at komme til enighed med virksomhederne. Det var sådan **en samlet proces**. Vi holdte fællesmøder, hvor amtet var der og vi var der, virksomhederne var der, dem, der var interesseret i udviklingen i området var der. Der holdte vi sådan **fællesmøder**. Der fik vi forhandlet os frem til, hvad alle kunne leve med."* [Interview, appendiks, s. 96]

Der gives således udtryk for at konsensus blev opnået gennem en forhandlingsproces mellem amt, virksomheder, TK Development og kommunen. Om selve løsningen på uenighederne fortæller planlæggerne:

*"Det endte altså med, at man godt ville acceptere en bebyggelse her i bufferzonen, fordi den der (bygningen) så kunne komme til at stå som en skærm over mod parkeringen, fordi det man er meget bange for, det er **støv på bilerne og dermed klager...**"* [Interview, appendiks, s. 89]

Flere af aktørerne giver udtryk for, at løsningen om en ekstra bygning som støvafskærmning, jf. bilag C, for at undgå støv på biler, er en lidt

mærkværdig løsning, men der gives udtryk for, at det var, hvad man kunne blive enige om parterne imellem. En af planlæggerne siger således:

*"Det er også fordi, at jeg sådan personligt er lidt uenig i den der vurdering af, at støv er et værre problem på en parkeringsplads, hvor biler opholder sig, end i forbindelse med et kontorhus, hvor mennesker opholder sig. Den bryder jeg mig egentlig ikke om. **Men det var det, der kunne opnås enighed om.**"* [Interview, appendiks, s. 97]

Men planlæggerne ved kommunen indrømmer dog også, at foderstofvirksomhederne kan få nogle problemer mht. støv på de parkerede biler. De giver dog begge udtryk for, at løsningen med en ekstra bygning var et kompromis, jf. også skitse over områdets fremtidige udformning i bilag C. [Interview, appendiks, s. 97-98]

En af planlæggerne synes endvidere, at debatten har været en lang og sej proces:

*"Jeg synes jo egentlig, at det har været en **sej proces og langvarig** og ikke lige sjov hele tiden. Men på en måde synes jeg, det er meget godt, at alle de her diskussioner har været der, så man ved... Der er ikke nogen af dem, der har været med til at beslutte det her, der ikke ved ret præcis, hvad er det de har sagt ja til og nej til. Og det synes jeg er godt."* [Interview, appendiks, s. 99]

Der gives således udtryk for en anstrengende proces, som dog også har været god i den forstand, at "alt" er blevet klarlagt, og at alle kende sagens omstændigheder til grunds.

Sagsbehandleren ved amtet mener, som kommunens planlæggere, at debatten har været lang og sej:

*"**Den har været lang. Den har været sej**, synes jeg. Men... den er gået som den kunne gå, sådan en debat. Altså dengang hvor det startede, da havde vi aldrig i vores vildeste fantasi forestillet os, at det kunne blive til noget, det projekt dernede. Men det blev det."* [Interview, appendiks, s. 62]

Hun mener tillige, der er blevet taget hensyn til de eksisterende virksomheder og siger:

*"Jeg synes at virksomhederne har fået **lov til at komme godt på banen**. Dem som vi har med at gøre. Jeg kan jo ikke svare for Aalborg Industries (som Aalborg Kommune er miljømyndighed for) hvor meget kontakt kommunen har haft med dem. Men jeg synes, at både Danyard og Teknos og korn- og foderstofvirksomhederne har fået lov, i et eller andet omfang i løbet af processen... altså lokalplanen kan ikke komme som en overraskelse for nogen af dem"* [Interview, appendiks, s. 63].

Dette er kommunen også enig i, da de mener de har taget hensyn til de eksisterende virksomheder, men de tror dog ikke, at Aalborg Industries selv mener, der er blevet taget hensyn til deres virksomhed, hvilket kommer til udtryk i følgende udsagn:

*"Jeg tror ikke, at de (Aalborg Industries) føler, der er blevet taget hensyn til dem. Det mener jeg ikke, at man kan sige. Der er jo blevet taget hensyn til dem, fordi der var jo også ønsker om at have boliger heroppe på et tidspunkt, og det sagde vi, det kan vi altså ikke af hensyn til støjen. Vi er nødt til at have noget afstand til de virksomheder heroppe. Vi synes jo egentlig, at **vi har taget hensyn**."* [Interview, appendiks, s. 101].

I spørgsmålet om, der er blevet taget hensyn til foderstofvirksomhederne svarer en af planlæggerne:

*"Det er der i hvert fald"* [Interview, appendiks, s. 102].

Der er således enighed mellem kommunen og amtet om en møjsommelig proces, hvor der dog i sidste ende er blevet taget hensyn til de eksisterende virksomheder.

Stadsarkitekten understøtter kommunens planlæggere i de uenigheder, de nævner som tyngende i processen. Men da han bliver spurgt, hvad hans indtryk er af den debat, der har været, svarer han:

*"Jeg ved ikke hvor meget debat... **det er jo ikke fordi, der rigtig har været noget debat** omkring sådan en planlægning... "* [Interview, appendiks, s. 75]



Da han så efterfølgende bliver spurgt ind til den diskussion kommunen har ført med amtet og virksomhederne svarer han:

*"Det er jo sådan en **nødvendig dialog**. Dialogen med foderstofvirksomhederne, den har egentlig været rigtig udviklende. Den har været rigtig god. Det vil sige, vi har også en meget god dialog med dem omkring Musikkens Hus. De er bestemt nogen vi kan bruge, snakke sammen og finde løsninger, så det er rigtig godt. Altså Aalborg Industries, det var sådan mere hårdt mod hårdt. De fastholdte egentlig deres modstand imod det."* [Interview, appendiks, s. 75]

Der er således forskellige forståelser af, hvad en debat er. Stadsarkitekten betegner det således som en "nødvendig dialog", som han i øvrigt betegner som god i de fleste tilfælde.

Teknos, som jo netop ikke har følt sig hørt i denne sag, mener stadsarkitekten dog heller ikke overhovedet har været indblandet:

*"Ja, det er rigtig, der ligger også det gamle Hygaa (nuværende Teknos). Den har også været der, **men der er ikke problemer**. Jeg mener ikke de overhovedet har været inde og... jeg har i hvert fald ikke været indblandet i det. Så der tror jeg ikke, der har været noget, der ligner konflikter. Nu ligger den også længere væk<sup>19</sup>. Men det er da rigtig. Det er da det, der også spiller ind, at der ligger andre industrier, hvis vi skal blive ved med at bygge boliger der ud af. Så derfor er vi egentlig forbeholdende."* [Interview, appendiks, s. 76]

Dette indikerer, at han ikke har bemærket nogen konflikter i forbindelse med Teknos. At Teknos, som tidligere nævnt, føler sig forurettet får også et lidt andet perspektiv, når sagsbehandlerne fra amtet fortæller, hvordan hun oplever forløbet. Hun indikerer, at Teknos selv var skyld i, at de kom for sent på banen i forhold til debatten:

*"Der er ikke nogen tvivl om, at altså... i forhold til Teknos, der var vi meget tidligt inde at spørge Teknos. Det var så ikke mig på det tidspunkt. Det var en kollega, som havde møde nede på Teknos, som redegjorde for det her, fordi kommunen havde igen ikke taget kontakt til Teknos. Så tog vi kontakt til Teknos og sagde, nu skal I høre sådan og sådan er*

*kommunens planer, ser I det som noget problem? På daværende tidspunkt sagde produktionschefen dernede, at det gjorde han ikke. Efterfølgende har Teknos' Kvalitets- og miljøchef så været ved at kigge lidt mere på sagen, dengang lokalplanen så kom ud i høring. Men der kan man sige, at der var løbet faktisk kørt for Teknos, i og med at der havde været så stort et forløb inden udkastet til lokalplanen kom, at udkastet et eller andet sted var formalet - i gåseøjne - kan man sige. Men de store forhandlinger havde helt klart ligget inden da, og der havde Teknos meldt sig ud på et tidligt tidspunkt. Det var ærgerligt for Teknos." [Interview, appendiks, s. 59]*

Det forlyder således fra amtet, at Teknos er blevet spurgt, men dengang ikke så nogle problemer. Dette er således en anden side af historien end den kvalitets- og miljøchefen fra Teknos fortalte, og spørgsmålet er således om Teknos reelt har forspildt sin chance for at blive hørt i debatten. Sagsbehandlerne ved amtet mener i hvert fald, at amtet har gjort deres, i modsætning til kommunen, for at Teknos skulle få mulighed for at få ordlyd.

### Opsamling – Offentlige myndigheder

De offentlige myndigheder er således enige om, at debatten har været en langsommelig og sej proces, som til sidst endte med et kompromis. Samtidig er myndighederne enige om, at der er blevet taget hensyn til de eksisterende virksomheder. Nedenfor er en opsamling på de nøgleord, der tilkendegiver deres mening om processen.

Oplevelse af debatten	Hensynstagen til de eksisterende virksomheder
"Den har været lang. Den har været sej" (amtet)	"Jeg synes at virksomhederne har fået lov til at komme godt på banen." (amtet)
"Tovtrækkeri" (planlæggere)	

<p>"Vi kunne godt have haft nogen af diskussionerne tidligere..." (planlæggere)</p> <p>"En sej proces og langvarig og ikke lige sjov hele tiden" (planlæggere)</p> <p>"Det er meget godt, at alle de her diskussioner har været der" (planlæggere)</p> <p>"Jeg ved ikke hvor meget debat... det er jo ikke fordi, der har ikke rigtig været noget debat omkring sådan en planlægning... Det er jo sådan en nødvendig dialog." (Stadsarkitekten)</p>	<p>"... vi har taget hensyn." (planlæggere)</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------

**Figur 5.17:** Nøgleord, italesat af de offentlige myndigheder omkring debat og hensyntagen.

### Nye naboer

De nye naboer har ikke direkte været med i debatten, men har fulgt den på sidelinien. Det er nærmere TK Development, der på KMD's vegne har været en del af debatten, hvilket var i form af diskussioner omkring bygningernes udformning mv. Administrationschefen for KMD udtaler, hvordan han har oplevet debatten:

*"Nej! Det har vi valgt at holde os uden for. Vi har heller ikke deltaget i debatten om forurening, om støj. Det har vi valgt at sige, det er dem, vi handler med. Det er deres problem, eller det er en opgave, de skal løse. Men det har været lidt tricky, fordi selvom det er Aalborg Kommune, der laver lokalplanen, så er det underlagt Nordjyllands Amts regionplanlægning. Og det var dér, der kom **lidt skuddermudder** eller nogle uenigheder. Det var Nordjyllands Amts Tekniske Udvalg og Aalborg Kommunes Tekniske Udvalg, hvor der var nogen, der havde forskellige opfattelser af de samme ting. Men det blev der bragt orden i på et tidspunkt, og mit indtryk er, at de er enige om tingene. Den diskussion valgte vi ikke at gå ind i. Vi fulgte den på sidelinien." [Interview, appendiks, s. 115]*

### Opsamling – Nye naboer

Idet de nye naboer ikke fremstår som en aktiv aktør i debatten, giver de heller ikke udtryk for så mange meninger eller oplevelser af den. Dog har

administrationschefen alligevel et indtryk af, hvad den har drejet sig om. Han giver ikke udtryk for, at debatten har været så sej og langvarig, som de aktører, der har været involveret i den, giver udtryk for. Han negligerer lidt uenighederne i debatten ved at sige, at der mellem amtet og kommunen "kom lidt skuddermudder" - en i øvrigt sjov betegnelse for de uenigheder, der tidligere er blevet fremført af de andre aktører som direkte hindrende for planens gennemførelse.

### Øvrige aktører

Fra TK Developments side var der en vilje til at arbejde for en fælles løsning således, at projektet kunne realiseres. Dette fremgik af TK Developments direktør Frede Clausens udtalelse til pressen:

*"Vi vil gerne sammen med amtet og kommunen deltage i arbejdet med at udarbejde en helhedsplan for området. Jeg tror, at det er muligt at tage hensyn til de miljømæssige betænkeligheder, som amtet er kommet med, og jeg mener, at det er muligt at finde en **fornuftig løsning**."*  
[Nordjyske Stiftstidende, 2002 II]

TK Developments direktør var således imødekomende over for et samarbejde med amtet og kommunen og brugte endvidere ord som "tage hensyn til" og "finde en fornuftig løsning", hvilket indikerede en vilje til at opnå en løsning, så projektet kunne realiseres.

Nica giver tilmed udtryk for, at de har kæmpet for, at deres plan blev realiseret, idet anlægschefen, i forbindelse med at han snakker om indsigelser, siger:

*"... dér har vi selvfølgelig været inde og **slås for vores forslag**"*  
[Interview, appendiks, s. 150].

Aalborg Havns oplevelse af debatten udtrykkes således:

*"Jamen altså, debatten har jo – man har jo kunnet følge den i avisen – debatten er jo gået på om... altså for det første er der det helt overordnede, om man skal! Om man skal lave om, eller om man skal bevare sin havn. Og det... det er der ikke mange, der har været uenige i, at de områder, der ligger dødt hen og ligner sådan nogle KZ-lejre, dem skal man selvfølgelig gøre noget ved. Og har havnen ikke brug for dem,*

*og kan der ikke længere være erhvervshavn – fordi det foregår herude – så skal vi selvfølgelig finde noget andet. Så det er en helt overordnet debat, den tror jeg altså ikke, at der har været mange, der har været uenige i, at man skal gøre noget. Men når man kommer ned i detaljen, jamen så klart... så nytter det ikke bare noget at stå og holde festtaler om, at nu skal det være så og så fint, fordi så begynder problemerne jo trods alt at dukke op. Og problemerne har været **centreret omkring foderstofområdet** derinde selvfølgelig, og det har været de miljømæssige problemer og ikke så meget andet.” [Interview, appendiks, s. 130]*

Direktøren for Aalborg Havn mener således ikke, der var mange, der var uenige i, at området skulle omdannes, men pointerer dog også, at der var nogle miljømæssige problemer forbundet med foderstofvirksomhederne.

### **Opsamling – Øvrige aktører**

Fra TK Developments side fremsættes en imødekommenhed for at gå ind i debatten med de øvrige aktører, hvilket indikerer deres interesse i at få planen gennemført. Nica pointerer tilmed, at de har kæmpet for deres forslag. Aalborg Havn fremfører, at debatten primært har drejet sig om foderstofområdet, og det er således kun her direktøren ser problemer. Dette kan skyldes, at de øvrige problemer med de andre virksomheder netop er negligeret i debatten, eller at det er foderstofvirksomhederne han fokuserer på, fordi havnen netop ejer foderstofområdet.

### **Opsamling på italesættelse af processen bag byomdannelsen**

En ting som aktørerne har en fælles oplevelse af er, at debatten primært har drejet sig om støv fra foderstofvirksomhederne. Hvordan de forskellige aktører oplever selve debatten samt deres egen rolle i denne er dog forskellig.

Det der træder tydeligt frem er, at der har været en debat, men som ikke alle aktører har været indblandet i, enten fordi de selv har meldt sig ud af debatten, eller fordi de ikke føler, de er blevet involveret. Det, der træder meget tydeligt frem, er, at foderstofvirksomhederne, som også har været en aktiv part i debatten, oplever den som positiv og konstruktiv (hovedsagelig Hedegaard), hvorimod Teknos føler sig glemt i hele den diskussion. De, der har deltaget i debatten, giver dog alle udtryk for, at det har været en

forhandling, hvor man hver især måtte gå på kompromis. Flere giver udtryk for, at debatten har været lang og sej.

Både kommunen, amtet og foderstofvirksomhederne mener, der er blevet taget hensyn til de eksisterende virksomheder, hvorimod Teknos mener, at de er blevet uretfærdigt behandlet og, at der slet ikke er blevet taget hensyn til deres virksomhed.

### 5.2.5 Italesættelse af Interesser og Indflydelse

Det følgende vil være en kortlæggelse af hvem, de forskellige aktører mener, har haft størst interesse og indflydelse på byomdannelsen. Dette giver således også et billede af, hvordan aktørerne har oplevet de andre aktørers rolle i processen.

#### Eksisterende virksomheder

Nedenfor er skemalagt, hvem de eksisterende virksomheder anser for at have størst interesse og indflydelse samt begrundelser der for.

Aktør	Størst interesse	Begrundelse
DLG [Appendiks, s. 14]	Ejerne, TK Development og Nica	Da det er dem, der skal sælge det og er dermed en

## Kampen om fremtiden

		fortjeneste.
Hedegaard [Appendiks, s. 30]	Ejerne, TK Development og Nica	Da det er en økonomisk fortjeneste ved at omdanne området.
Teknos [Appendiks, s. 49-50]	TK Development Borgmesteren	Fordi de ejer grunden. Fordi det er et supergodt image for byen.

Aktør	Størst indflydelse	Begrundelse
DLG [Appendiks, s. 15]	TK Development	Fordi de har stor erfaring i den type opgaver og spiller på de rigtige kontakter.
Hedegaard [Appendiks, s. 30-31]	TK Development Fælles (tror ikke det er en enkelt person)	Idet TK Development laver et projekt, som således vil have indflydelse.
Teknos [Appendiks, s. 50]	Politikerne	"Fordi der er taget så mange beslutninger, som får så mange konsekvenser for så mange andre rundt omkring i det politiske liv, at det har man bare villet."

Det fremgår af ovenstående kortlæggelse, at de eksisterende virksomheder overvejende peger på ejerne som værende dem med størst interesse og indflydelse. Dette begrundes primært med de økonomiske interesser, der ligger bag en omdannelse. Teknos påpeger dog også borgmesteren som en stor interessepart, idet det er et godt image for byen at have en flot havnefront. Endvidere nævner Teknos politikerne som dem, der har størst indflydelse, og giver udtryk for, at politikerne "bare har villet" denne omdannelse, hvilket miljøchefen fra Teknos så mener, har fået konsekvenser for mange andre aktører.

### Offentlige myndigheder

I skemaerne nedenfor fremgår, hvem de offentlige myndigheder anser for at have størst interesse samt størst indflydelse på omdannelsen.

Aktør	Størst interesse	Begrundelse
Amt [Appendiks, s. 65]	TK Development på vegne af KMD.	Idet det er TK, der står bag projektet.

		Endvidere siger hun: "TK har virkelig trukket noget ned over hovedet på folk, tror jeg. Der er ingen tvivl om, at det her er ikke Aalborg Kommunes projekt."
Stadsarkitekt [Appendiks, s. 81-82]	Ejerne Aalborg Kommunes, stedets, egnens eller regionens interesse.	Da det ville være et kæmpe tab, hvis kommunen mistede en virksomhed som KMD.
Kommunens planlæggere [Appendiks, s. 103-104]	Ejerne Byen Kommunen	Økonomisk interesse. Byen har en interesse i at få nogle virksomheder tiltrukket. Kommunen er ikke interesseret i at have nogle forladte områder liggende midt i byen.

Aktør	Størst indflydelse	Begrundelse
Amt [Appendiks, s. 65]	TK Development	Det er nogle meget stærke kræfter. "TK har været meget tunge at danse med. Det har været med blod, sved og tårer og løst slip og det hele, når vi skulle til at flytte på nogle bygninger."
Stadsarkitekt [Appendiks, s. 82-83]	Ejerne Kommunen (den afgørende indflydelse ligger dog hos ejeren)	Fordi de ejer grunden. "Når det er private, der sidder på arealerne, så har de meget indflydelse."
Kommunens planlæggere [Appendiks, s. 104-105]	Byrådet Ejerne Aalborg Havn	Byrådet, der skal vedtage planen. Ejere har kontakt til potentielle lejere. I casen havde TK Development eksempelvis kontakt til KMD. Aalborg Havn har indflydelse, fordi de kan argumentere imod ved at sige, at de mister en stor indtægtskilde.

De offentlige myndigheder er enige om, at ejerne er dem med den overvejende interesse og indflydelse. Dog adskiller kommunens holdninger sig i forhold til amtet ved, at kommunen også nævner andre aktører. Stadsarkitekten mener, at kommunen eksempelvis har en interesse i, at beholde en virksomhed som KMD, og anser det som et tab, hvis de flytter ud af kommunen. På lignende vis påpeger planlæggerne ved kommunen, at



kommunen er interesseret i at få nogle virksomheder tiltrukket samt, at det ikke er velset, at arealer bare ligger øde hen.

### Nye naboer

Nedenfor i skemaet fremgår, hvem de nye naboer mener, har størst interesse og indflydelse samt begrundelsen dertil.

Aktør	Størst interesse	Begrundelse
KMD [Appendiks, s. 116-118]	Aalborg Kommune Nordjyllands Amt Hele regionen	Det kan være med til at sætte Aalborg på landkortet eller verdenskortet. Hele regionen nyder gavn af, at der kommer noget liv i Aalborg, der kommer noget mere forretning.

Aktør	Størst indflydelse	Begrundelse
KMD [Appendiks, s. 118-119]	Lokalplanen (kommunen)	Lokalplanen sætter rammerne.

De nye naboer ser ud fra ovenstående noget anderledes på, hvem der har interesse samt indflydelse i forhold til de øvrige aktører, hvis holdninger indtil videre er blevet præsenteret. De nævner påfaldende ikke ejerne, hvilket de offentlige myndigheder samt eksisterende virksomheder overvejende har fremhævet. I stedet betoner KMD, at omdannelsen har en interesse for en større skare – endda hele regionen – idet de mener omdannelsen dels kan sætte Aalborg på landkortet - sågar verdenskortet - samt at det kan bringe noget mere liv og forretning til byen. Virksomhedens udtalelse om indflydelsesforholdene kan tillige skyldes, at de ikke ønsker at "pege" én ud i mængden og derfor snakker lidt udenom ved ikke at nævne en konkret.

### Øvrige aktører

Endeligt vil de øvrige aktørers holdning til hvem, der har størst interesse samt indflydelse blive kortlagt.

Aktør	Størst interesse	Begrundelse
Nica	Nica	Området bliver et

## Byomdannelse på Aalborg Østre Havn

[Appendiks, s. 154]	TK Development Kommunen	trækplaster.
Aalborg Havn [Appendiks, s. 134]	Alle (dog ikke foderstofvirksomhederne) Byen Aalborg Havn Ejerne	Alle har en glæde af det Det bliver et nyt attraktivt område i byen. Aalborg Havn kommer af med nogle områder som belaster dem økonomisk. (dog før omdannelsen) Ejerne har en fortjeneste.

Aktør	Størst indflydelse	Begrundelse
Nica [Appendiks, s. 154]	Amt Kommune	De skal godkende planen samt foretage en miljømæssig godkendelse.
Aalborg Havn [Appendiks, s. 135]	Byrådet (kommunen)	Byrådet sidder med magten og bestemmer.

Som det fremgår af ovenstående skemaer, anser ejerne også sig selv som værende dem med størst interesse, dog mener de også, at kommunen må have en interesse deri, da de mener området bliver et "trækplaster". Det der er iøjnefaldende her er, at ejerne mener, at amtet og kommunen er dem med størst indflydelse – måske fordi de ikke vil indrømme, at de selv har stor indflydelse. Aalborg Havn udviser en optimistisk holdning, idet de mener, at omdannelsen er til glæde for alle, da der kommer et nyt attraktivt område. Dog kunne det og så være for at undgå at skulle pege nogle konkrete aktører ud. Som den aktør der har mest indflydelse nævner de byrådet, idet det er dem, der i sidste ende bestemmer om planen skal vedtages.

### Opsamling på interesser og indflydelse

Det der er interessant i ovenstående kortlæggelse af aktørernes meninger om, hvem der henholdsvis har størst interesse og størst indflydelse er, at de aktører som har talt meget imod omdannelsen ser forholdsvis snævert på, hvem der har en interesse i omdannelsen. Således mener de eksisterende virksomheder samt amtet, at det fortrinsvis er ejerne af området, dvs. TK Development og Nica, der har størst interesse i omdannelsen. Dette nævner kommunens planlæggere og stadsarkitekten dog også, men påpeger tillige den interesse, der ligger i at få virksomheder, herunder KMD, tiltrukket, hvilket de ikke mindst mener, kommunen har interesse i men eksempelvis også byen, regionen mv. De øvrige aktører nævner også flere, der har en interesse, hvor KMD eksempelvis siger, at hele regionen har en interesse, da omdannelsen kan "være med til at sætte Aalborg på landkortet". Der er

således udtryk for to holdninger – én som mener, at interessen ligge hos ejerne og én som ser lidt bredere og mener, at interessen ligger hos en bredere skare.

Kommunens planlæggere er især af den holdning, at der har været mange modsatrettede interesser på spil i debatten. Således beskriver de, hvilke interesser forskellige aktører har haft:

*"Ja men altså der er mange modsatrettede interesser i det planlægningsforløb, hvor TK Development vil have så mange parkeringspladser for at tiltrække kontorvirksomheder, vi vil gerne have en god plan, virksomhederne vil gerne undgå, at der kommer nogle følsomme funktioner, og de vil undgå klager. Amtet vil undgå problemer."* [Interview, appendiks, s. 99]

Med hensyn til hvem aktørerne mener, der har størst indflydelse, siger de overvejende ejeren, TK Development. Stadsarkitekten siger således: *Når det er privat, der sidder på arealerne, så har de meget indflydelse.*" Amtet siger ligeledes: *"TK har været meget tunge at danse med."* De aktører, der nævner TK Development, er også de aktører som tidligere har givet udtryk for, at de har siddet med i "forhandlingerne" omkring projektet. Der gives dog også udtryk fra flere aktører, at det er politikerne, der har indflydelse, idet det er byrådet, der skal vedtage planen endeligt.

En væsentlig pointe er at aktørerne generelt gerne vil vedstå, hvis de har en interesse i omdannelsen, men når det kommer til, om de har indflydelse, underforstået at de er med til at sætte dagsordenen, vil de ikke være ved det.

### 5.2.6 Opsamling på kortlæggelse af sprog

Ud fra ovenstående kortlæggelse af sproget i casen om Østre Havn viser sig to forskellige meningsdannelser – én der taler *for* byomdannelsen og én der taler *imod*. På den ene side står hovedsageligt kommunen, ejerne og de nye naboer og på den anden de eksisterende virksomheder og amtet. Den gruppe, der taler *for*, italesætter bl.a. omdannelsen som en nødvendighed, og som det eneste rigtige. Samtidig lægges der vægt på det liv og den vækst omdannelsen menes at kunne tilføre byen, bl.a. i form af flere arbejdspladser, øget omsætning mv.

Den gruppe, der taler *imod* omdannelsen fokuserer især på de konflikter, som de forudser mellem eksisterende virksomheder og nye naboer. Her tilkendes endvidere frygt for at eksisterende virksomheder må flytte fra området.

Et andet billede der tegner sig er, at selvom de eksisterende virksomheder generelt er negative overfor omdannelsen, er holdningerne også her differentierede. Dette afhænger af, hvor truet de føler sig af omdannelsen. Der hersker i den forbindelse ikke nogen tvivl om, at foderstofvirksomhederne har sikret deres fremtidige eksistens en lang årrække endnu, i form af en lokalplan for deres område, og føler sig derfor mindre truet end Teknos og Aalborg Industries. Heri ligger også den forskel, at foderstofvirksomhederne i modsætning til de øvrige virksomheder har indgået i forhandlingerne omkring udformningen af planen. Eksempelvis udtrykker Hedegaard en mindre skeptisk holdning end Teknos og mener, at byomdannelsen er en del af udviklingen - altså en realitet de må forholde sig til. Det vil således sige, at selvom holdningen generelt er negativ blandt de eksisterende virksomheder, så er der alligevel forskel på i hvilken grad, de taler imod omdannelsen.

### 5.3 Kortlægning af magt-rationalitet

Med udgangspunkt i aktørernes praktiske og sproglige ageren vil det følgende være en belysning af, *hvorfor* aktørerne gør og siger, som de gør. Det er dermed en kortlægning af de interesser og rationaler, der ligger bag aktørernes italesættelser og handlinger. Rationalet skal således forstås, som de værdier og normer, der ligger bag det aktørerne siger og gør, hvor interesser skal forstås som det, der opstår på baggrund af aktørernes rationaler. Interesser er således et udtryk for det aktørerne ønsker at opnå for at realisere deres rationale. Magten mellem de forskellige aktører kommer til udtryk, idet aktørerne netop *har* forskellige rationaler og på den baggrund vil opnå noget forskelligt – altså sætte noget på dagsordenen. Samtidig forsøger aktørerne gennem demarkationer at sætte sig imod eller tage afstand fra andre aktørers rationaler. Aktørerne tager således afstand til det, som de mener står i modsætning til deres eget rationale.

Det er efterfølgende hensigten, i sammenhæng med magtanalysen, at finde frem til, hvem der sætter dagsordenen og hvorfor, og herunder hvilke interesser og rationaler, der ligger bag.

Afsnittet er, som de foregående afsnit, opbygget med udgangspunkt i "konflikttrekanten" og derfor inddelt i de fire aktørgrupper; eksisterende virksomheder, offentlige myndigheder, nye naboer og øvrige aktører, jf. afsnit 5.1.1 og figur 5.1. De enkelte aktørers interesser og rationaler vil dermed blive belyst enkeltvist. Afslutningsvis vil hele den diskursive analyseramme være fundamentet for en kortlægning af de forskellige diskurser, som udspiller sig i omdannelsesprocessen, og herunder hvilke aktører, der repræsenterer de forskellige diskurser.

### 5.3.1 Eksisterende virksomheder

De eksisterende virksomheder består som sagt af DLG, KFK, P.P. Hedegaard, Teknos samt Aalborg Industries. Fælles for de eksisterende virksomheder er, at de har et økonomisk rationale, der beror på, at virksomhedernes primære mål er at tjene penge. I og med at en omdannelse finder sted, kan det give dem omkostninger, hvis omfang de dermed vil forsøge at mindske. Dermed kan deres rationale også betragtes som et tabsbegrænsningsrationale, idet deres hensigt er at opnå et mindst muligt tab for deres respektive virksomheder i forbindelse med byomdannelsen. Det tabsbegrænsende rationale er således afledt af det økonomiske rationale. På trods af at KFK blev opkøbt af P.P. Hedegaard i 2002 vil deres interesser og rationale ligeledes blive belyst, idet de indgår som en aktør i den tidlige fase af processen.

På trods af at virksomhederne har fælles rationaler, er der dog forskel på, hvilke interesser de har på grundlag heraf. En interesse skal som tidligere nævnt forstås, som det aktørerne ønsker for at realisere deres rationaler. Virksomhederne har således forskellige måder at søge deres rationaler realiseret på, hvilket bl.a. vil blive belyst i det følgende.

#### DLG

DLG's rationale og interesse, skal ses i sammenhæng med, at de har en historie på havnen, der fører tilbage til starten af 1900 tallet, og dermed har en historisk relation til stedet. Endvidere transporteres 50 % af deres råvarer via skib, og derfor har deres placering på havnen en betydelig funktion. DLG ser således problemer i, at en omdannelse finder sted:

*"Ja, men det er jo derfor, vi har lavet en lokalplan. Den sikrer jo at – indenfor de rammer som er gældende – at vi fortsat kan eksistere her, hvis vi overholder krav til støv, støj og lugtemissioner."* [Interview, appendiks, s. 7]

Der er ingen tvivl om, at DLG's ageren, i form af at tage initiativ til en lokalplan for foderstofområdet (nr. 10-063), bygger på et økonomisk rationale, som kommer til udtryk i form af et tabsbegrænsningsrationale. Det er i den forstand, at de forsøger at undgå store omkostninger og dermed tab ved at sikre deres fremtidige eksistens på havneområdet gennem lokalplanen. Det kan netop være meget omkostningsfuldt for virksomheden at skulle flytte virksomheden til en anden lokalitet. Gennem lokalplanen for foderstofområdet, som DLG og KFK sammen tog initiativ til at få udarbejdet, indikeres virksomhedens interesse i at forblive i området og således sikre deres fremtidige eksistens på havneområdet.

Det fremgår således tydeligt, at DLG's interesse og mål har været at sikre sig selv, og da fabrikschefen om byomdannelsen siger, *"Jamen, det kan vi jo ikke stritte imod. Det er jo udviklingen"*, indikeres en modløshed overfor at gøre andre tiltag, der kan tilgodese deres rationaler og interesser. Udarbejdelsen af lokalplanen er for DLG således den eneste mulighed for at realisere deres ønske om at forblive i området.

#### **KFK**

KFK blev som sagt overtaget af P.P. Hedegaard midtvejs i forløbet af omdannelsesprocessen. Inden da havde KFK dog en yderst skeptisk holdning overfor byomdannelsen, og havde som nævnt sammen med DLG taget initiativ til udarbejdelsen af en lokalplan for foderstofområdet (nr. 10-063). Dette kan ligesom hos DLG ses i lyset af et underliggende tabsbegrænsningsrationale, da de således gennem lokalplanen forsøgte at sikre deres fremtidige eksistens på havneområdet netop for at mindske økonomiske tab. Samtidig kan deres rationale underbygges med, at de lå tættere på værftsområdet og derfor ville give større gener for nye naboer end DLG. Samtidig var det nødvendigt, at de ændrede nogle bestemte forhold, så planen for værftsområdet kunne gennemføres. Dette ville uden tvivl blive yderst omkostningsfuldt og KFK havde ikke de nødvendige ressourcer dertil. KFK blev derfor i november 2002 overtaget af P.P. Hedegaard, som var langt

mere ressourcestærke og derfor mere imødekommende overfor omdannelsen.

### **P.P. Hedegaard**

P.P. Hedegaards interesser og rationaler kommer bl.a. til udtryk i produktionschefens udtalelse:

"... jeg tror, at alle virksomheder vil have en negativ holdning, hvis man kommer og pålægger dem en masse omkostninger, fordi man skal lave noget på et andet område (...) Men vi er også nødt til at forholde os til den verden og den bymidte vi er i. (...) Og derfor tror jeg, at det er utrolig vigtigt, at vi siger, jamen vi skal være en medspiller og være med til at have indflydelse på... i stedet for at holde os til det, der står i miljøloven." [Interview, appendiks, s. 18]

Hedegaard er således skeptisk overfor omdannelsen. Denne skepsis hviler på et økonomisk rationale, idet produktionschefen mener, at omdannelsen giver de eksisterende virksomheder *"en masse omkostninger"*. Han pointerer dog, at de må forholde sig til byomdannelsen og påpeger, at de må gå ind og opnå indflydelse på processen i stedet for bare at modsætte sig omdannelsen. Dette tilkendegiver Hedegaards tabsbegrænsningsrationale, idet han mener, at de ved at opnå indflydelse netop kan mindske virksomhedens tab. Dette kommer ligeledes til udtryk ved, at de netop gik ind i debatten og fik indflydelse på planens udfald. Idet produktionschefen siger: *"... i stedet for at holde os til det, der står i miljøloven,"* giver han udtryk for, at de ikke mener, de kommer nogen vegne med at benytte miljølovgivningen som retsbeskyttelse og ved at stritte imod. Den *"eneste udvej"* var for Hedegaard at gå aktivt ind i debatten, hvor også flere aktører i casen har påpeget, at Hedegaard var grunden til der blev opnået enighed og fundet en løsning.

Der er således ingen tvivl om, at Hedegaard har set byomdannelsen som noget, der ikke kunne stilles spørgsmålstejn ved. Hedegaard har forudset, at byomdannelsen vil finde sted, uanset de eksisterende virksomheders modargumenter, og søgte derfor en alternativ vej, nemlig at forsøge at påvirke udfaldet af planen for området. Hedegaards interesse har således været at opnå indflydelse og medvirke til at sætte dagsordenen på baggrund af et underliggende økonomisk rationale.

For nærmere at kunne forstå de interesser og rationaler, der ligger til grund for P.P. Hedegaards handlinger, skal det pointeres, at virksomheden er en lokal virksomhed med rødder tilbage til starten af 1900-tallet. Derfor har de også en interesse i at forblive i området, dog gik Hedegaard ind og overtog KFK, selvom de vidste, at byomdannelsen højst sandsynligt ville blive en realitet. Dette skal ses i sammenhæng med, at P.P. Hedegaard havde andre midler som KFK eksempelvis ikke havde, idet de dels havde de økonomiske ressourcer til at kunne ændre nogle produktionsforhold, og de kunne endvidere flytte visse aktiviteter over på deres fabrik i Nørresundby, hvor også deres hovedsæde har beliggenhed. De havde således "noget i baghånden" og har måske derfor ikke følt sig så truet af en omdannelse som de øvrige virksomheder.

### **Teknos**

Grunden til at Teknos handler og siger, som de gør, kan dels begrundes med, at de er i besiddelse af en forholdsvis ny fabrik og af et nyt produktionsanlæg samt, at de har interesser i at udvide. De har således for nylig investeret i virksomheden, og der ligger også her et økonomisk rationale bag deres italesættelser og handlinger. Dette skal også ses i lyset af, at de netop ser byomdannelsen som en meget stor trussel for virksomheden, der bygger på de skærpede miljøkrav, som forventet bliver en konsekvens af omdannelsen – krav som virksomheden ikke mener at kunne indordne sig under. Teknos' frygter, at omdannelsen vil give virksomheden mange omkostninger, i form af både tabte arbejdspladser og i sidste ende, at virksomheden måske må flytte.

På den baggrund har Teknos, som nævnt, gjort indsigelser mod lokalplanforslaget (nr. 10-066) i både første og anden høringsrunde, udtrykt deres modstand mod omdannelsen i dagspressen samt forsøgt gennem Dansk Industri at få casen behandlet i folketetinget.

Ud fra de ovennævnte meninger og handlinger, kan Teknos' bagvedliggende tabsbegrænsningsrationale afspejles, idet de netop gennem indsigelser mv. forsøger at imødegå planerne om en omdannelse for at reducere/undgå de tab, som de har nævnt omdannelsen vil medføre for deres virksomhed.

Idet Teknos gør indsigelse mod, at der overhovedet sker en ændret arealanvendelse til kontor- og boligområde samt at de giver udtryk for, at



området fortsat burde anvendes til tung industri, indikerer deres interesse i, at den tiltænkte omdannelse bliver bremsset.

Teknos mener endvidere, at omdannelsen bygger på en kortsigtet planlægning frem for en langsigtet. Bag denne holdning ligger tillige en interesse i, at kommunen i stedet havde valgt at opkøbe jorden omkring selve værftsarealet, og dermed Teknos' grund. Denne interesse kommer til udtryk, da hun siger:

"For havde det været langsigtet, så havde man sagt til os; "ved I hvad, vi vil gerne købe Jeres grund. Vi har de her planer, og vi kan ikke realisere dem før, at vi får "anden klitrække" med også"."  
[Interview, appendiks, s. 36 ]

Her kommer Teknos' økonomiske rationale til udtryk, idet det antydes, at Teknos ville have været villige til at sælge deres grund, hvis kommunen ville opkøbe jord i forbindelse med omdannelsen – altså således at Teknos' var blevet betalt for at flytte og dermed ikke ville få så store omkostningsfulde tab, som hvis var blevet presset ud.

### Aalborg Industries

Aalborg Industries rettede tillige en skarp kritik af byomdannelsen ved bl.a. at gøre indsigelser mod lokalplanforslaget for værftsområdet i både første og anden høringsrunde, idet de ikke mener, der er harmoni i at placere boliger i et industriområde og mener dermed, at grundlaget for virksomheden kan forsvinde pga. miljøpåvirkningen i form af støj. Endvidere gik de sammen med Teknos i dagspressen for at fortælle deres syn på omdannelsen under den offentlige høring af lokalplanforslaget.

Dette indikerer således Aalborg Industries økonomiske rationale udtryk i et tabsbegrænsende rationale, idet de gennem deres modstand mod planen netop har givet udtryk for, at etableringen af boligområdet kan få negative konsekvenser og medføre en risiko for, at virksomheden må lukke. Virksomheden har således en interesse i at påvirke processen så der ikke etableres boliger i området og således forsøge at opnå et mindst muligt tab.

### **Opsamling**

Gennem kortlæggelsen af de eksisterende virksomheders rationaler kommer det frem, at de alle har et overordnet økonomisk rationale. Dette rationale kommer til udtryk i et rationale om at undgå mest mulige tab – et tabsbegrænsende rationale. Det vil sige, at de netop tænker økonomisk, da de udgør en del af markedet, og at de forsøger at opnå et mindst muligt tab som konsekvens af omdannelsen. Endvidere har de også en fælles interesse i at beskytte dem selv, hvilket ses af de forskellige måder, de har ageret på i forbindelse med omdannelsesprocessen. Det er dog ikke overraskende, at disse aktører har et økonomisk rationale, idet deres mål netop er at tjene penge og eksistere som en forretning.

Selvom virksomhederne har det samme bagvedliggende rationale har de dog tacklet situationen på forskellige måder, hvor foderstofvirksomhederne, hovedsageligt Hedegaard, har anvendt de "bløde" virkemidler som dialog og samarbejde, hvorimod Teknos og Aalborg Industries har gjort brug af "hårde" virkemidler som eksempelvis indsigelse. Der er især forskel på Hedegaard og Teknos interesser, hvor Hedegaard eksempelvis har en interesse i at påvirke planlægningen til virksomhedens fordel, hvorimod Teknos' interesse er helt at undgå, at der finder en omdannelse sted. Hedegaards ageren kan skyldes, at de har indset, at omdannelsen vil finde sted uanset de eksisterende virksomheders modargumenter, og derfor forsøger at få det bedste ud af den virkelighed, der jo kan ses langs hele Aalborgs Havnefront. Teknos derimod vil ikke acceptere omdannelsen og bliver derfor ved med at gøre modstand mod den i det lidt naive håb, om at omdannelsen ikke bliver en realitet.

### **5.3.2 Offentlige myndigheder**

I det følgende vil de offentlige myndigheders interesser og rationaler forsøges kortlagt. De offentlige myndigheder udgøres af Nordjyllands Amt herunder en sagsbehandler og Aalborg Kommune herunder borgmesteren, politikere, stadsarkitekten samt planlæggere.

#### **Nordjyllands Amt**

Amtets rationale og interesser kan afkodes dels gennem deres rolle som miljømyndighed for en række af de virksomheder, som ligger på

havneområdet, og dels gennem italesættelser af byomdannelsen og handlinger i forbindelse hermed.

Sagsbehandleren i amtet italesætter byomdannelsen på Østre Havn som en utrolig dårlig idé og siger, at de imødeser storkonflikter og tror, at virksomhederne bliver tvunget ud på sigt. Amtet har tilmed udvist deres skepsis for byomdannelsen i forbindelse med den debat, der var i dagspressen, hvor de især i begyndelsen gav udtryk for, at etableringen af boliger og kontorer på værftsarealet ikke var realiserbar. Endvidere nedlagde amtet veto, da lokalplanforslaget (nr. 10-066) var i offentlig høring. Amtets handlinger og meninger har hele tiden været med udgangspunkt i forholdet mellem eksisterende virksomheder og nye naboer og de miljøkonflikter, de forudså i forbindelse dermed. Den efterfølgende debat bar også præg af, at amtet var på virksomhedernes side og forsøgte at beskytte dem. Dette skal ses i sammenhæng med, at amtet netop er miljømyndighed for størstedelen af virksomhederne i området og således vil forsøge at undgå, at der opstår fremtidige miljøkonflikter mellem nye naboer og de eksisterende virksomheder.

Amtets rationale kan således fortolkes som miljøkonfliktundvigende, idet de gennem deres meninger og handlinger i første omgang forsøgte at hindre, at der i det hele taget skulle finde en omdannelse sted, netop pga. de forudsete miljøkonflikter. Senere da det var åbenbart, at omdannelsen ville blive en realitet, har amtet ligeledes forsøgt at undgå, at der i fremtiden vil opstå konflikter på baggrund af miljøsituationen.

Det er således også derfor, at amtet har en interesse i at beskytte de eksisterende virksomheder mod omdannelsen og en interesse i at undgå, at de nye naboer bliver generet af miljøudledninger. Dette er samtidig også en interesse i at undgå, at virksomhedernes miljøudledninger skal give anledning til klager fra de nye naboer.

### **Aalborg Kommune**

Da aktørerne i kommunen overvejende kan betragtes som at arbejde for de samme interesser og rationaler, vil nogle af disse blive beskrevet som gældende for kommunen som institution. Dette gøres også ud fra det udgangspunkt, at kommunens aktører i sidste ende arbejder mod samme mål, som er af politisk karakter. Det vil sige, at planlæggerne og

stadsarkitekten skal arbejde indenfor de rammer borgmesteren og politikerne sætter.

Kommunen har uden tvivl arbejdet for, at byomdannelsen skulle realiseres. Det rationale, der ligger bag beslutningen om at imødekomme ejerne af værftsområdets ønsker, bygger dels på et vækstorienteret rationale. Dette kommer også til udtryk i den vigtighed det er for kommunen at få KMD beliggende på havnefronten, og noget kunne tilmed tyde på, at den interesse, der ligger heri, har haft højere prioritet i forhold til, at der kan opstå miljøkonflikter mellem de nye naboer og de eksisterende virksomheder. Dette er dog en politisk beslutning, der tydeliggøres ved, at planlæggerne i kommunen udtrykker, at de hellere så, at man ventede med at omdanne området. Politikerne har dog en interesse i at få virksomheder tiltrukket, som hermed kan bidrage til nye arbejdspladser og endvidere øge erhvervslivets omsætning.

Samtidig bygger hele kommunens rationale også på et bæredygtighedsrationale, som skal forstås på den måde, at det vægtes højere at byomdanne end at inddrage ny jord til byudvikling. Dette er tilmed en årsag til, at byomdannelsen har en så høj interesse set fra kommunens side.

Kommunens interesser i at få planen gennemført afspejler sig også i den måde, de har forhandlet med de eksisterende virksomheder på. Idet Hedegaard har været villige til at forhandle, har denne dialog med foderstofvirksomhederne også været konstruktiv. I modsætning dertil er Aalborg Industries' og Teknos' påstande blevet afvist i form af, at deres indsigelser ikke blev imødekommet. Dette underbygges også, da planlæggerne siger, at virksomhederne gør problemerne større end de er og indikerer dermed kommunens interesse i at negligere de mulige fremtidige miljøproblemer.

Endvidere var Teknos' anden indsigelse ikke med på byrådets dagsorden, og kommunen giver generelt udtryk for, at problemerne mellem Teknos og kommunen gik i sig selv. Der tegner sig således et generelt billede af, at de to sidstnævnte virksomheder, Teknos og Aalborg Industries, holdes udenfor, og at deres påstande om fremtidige miljøproblemer, betragtes som mindre meningsfulde, hvorimod foderstofvirksomhederne har fået ordlyd. Dette indikerer, at kommunen kun har haft en interesse i at "høre på" de virksomheder, som ikke er udelukkende afvisende overfor en omdannelse.

Hedegaard var jo netop en aktør, der gik ind i dialogen med den holdning, at byomdannelsen ville blive en realitet. De øvrige virksomheder har netop været skeptiske overfor, at der skulle finde en byomdannelse sted.

De enkelte aktører indenfor kommunen har desuden udtrykt yderligere interesser og rationaler, som vil blive belyst i det følgende.

### *Borgmesteren*

Borgmesterens interesser er at "få noget til at ske i byen" og herunder på havnefronten i Aalborg, hvorfor han også var fortaler for projektet, da det kom på tale, at der skulle byomdannes ved Østre Havn:

"Det er lækkert set fra byens side, at en stor stærk developer går sammen med de eksisterende ejere og ser på, hvordan vi kan få Østre Havn udviklet." [Nordjyske Stiftstidende, 2000 I]

Dette indikerer et underliggende udviklingsrationale, der drejer sig om at udvikle Østre Havn. Ved at borgmesteren står frem i avisen sammen med ejerne og udviklerne af værftsarealet, viser han også "omverdenen", at dette er et projekt han står inde for. Borgmesteren forsøger dermed også at fremføre byomdannelsen som det "rigtige" for byen.

Han forsøger også at gøre det til et hele-byen-projekt, idet han siger: "... *hvordan vi kan få Østre havn udviklet.*" Han forsøger således at italesætte omdannelsen som en nødvendig udvikling, som er "lækkert" for byen. At han bruger et ord som lækkert indikerer, at han ser en omdannelse som noget, der behager sanserne, hvilket kan lede tankerne hen på en interesse i at profilere Aalborg som by.

Han forsøger også at retfærdiggøre, at det er de private markeds kræfter, der står for byomdannelsen, og at dette er at betragte som en fordel for byen. Han giver tilmed udtryk for, at der er "*kommet et godt udgangspunkt, for at demokratiet kan gå i gang*", og at det er "*nødvendigt for debatten, at der er kommet et forslag*", jf. afsnit 5.2.2. Altså et forsøg på at legitimere, at det er private, der står bag projektet – et projekt som borgmesteren helt klart har en interesse i bliver realiseret.

### *Politiker*

Især Teknisk Rådmand, Henrik Thomsen, har i dagspressen talt meget for, at omdannelsen skulle realiseres. Det er uden tvivl en interesse fra politisk side at få byomdannelsen gennemført. Dette kommer også til udtryk, da byrådet netop på trods af store uenigheder mellem dem og amtet om miljøforholdene i området, beslutter at fremsætte lokalplanen i offentlig høring. Der gives fra Henrik Thomsens side udtryk for, at han er træt af at diskutere med amtet omkring miljøproblemerne.

Det bagvedliggende rationale er på lige fod med borgmesteren et udviklingsrationale, der drejer sig om at fremme udviklingen af Aalborg Havnefront, hvilket kan medvirke til et godt image for byen.

#### *Stadsarkitekten*

Stadsarkitektens rationale består i af skabe god planlægning, som kan danne rammerne for en fremtidig flot by og ikke mindst havnefront. Dette kommer til udtryk idet han siger, at *"det er en dårlig historie for en by, hvis arealerne bare ligger hen"*. Det, der ligger i det, er således, at byen skal *"se godt ud"* ud ad til, og han tænker således på byens æstetik. I øvrigt er æstetik ikke en modsætning til økonomi, idet æstetik også sælger.

For stadsarkitekten er der endvidere ikke nogen valgmulighed mellem at byomdanne og ikke at byomdanne, og byomdannelsen betragtes som en nødvendighed, da han siger: *"... jeg synes ikke engang, vi har en valgmulighed."* Debatten omkring byomdannelse eller ej, som netop har været meget oppe i dagspressen, forsøges at sættes uden for diskussion og dermed uden for dagsorden. Han forsøger endvidere også at negligere, at der overhovedet har været en debat omkring omdannelsen, som han i stedet kalder en *"nødvendig dialog"*. Der er for ham ingen anden udvej end at byomdanne de forladte erhvervs- og havnearealer. Han har således en interesse i at få byomdannelsen til at fremstå som en nødvendighed.

#### *Planlæggere*

Planlæggernes primære rationale er at skabe fornuftig planlægning og ikke mindst for omdannelsesområdet, hvor byplanlæggeren hovedsageligt fokuserer på udformningen og miljøplanlæggeren fortrinsvis på miljøet i forholdet til de eksisterende virksomheder.

Ligesom stadsarkitekten italesætter planlæggerne også byomdannelsen som en nødvendighed, og det kan netop være en interesse i at udelukke diskussionen, om der overhovedet skal foretages en byomdannelse.

Endvidere lægges der op til, at byomdannelsen bygger på et bymæssigt konkurrencerationale, hvor byomdannelsen således menes at medvirke til at kunne tiltrække både virksomheder og højtudannede personer. Herunder pointeres også et vækstrationale i form af arbejdspladser til byen.

### **Opsamling**

Kommunen og amtet adskiller sig i deres interesser og rationaler omkring byomdannelsen. For amtets sagsbehandler bygger det bagvedliggende rationale på at undgå fremtidige miljøkonflikter mellem de eksisterende virksomheder og nye naboer, og forsøger derfor at beskytte virksomhederne. Dette skal ses i lyset af, at amtet netop er miljømyndighed for størstedelen af de eksisterende virksomheder i området, og derfor skal behandle eventuelle klager fra naboer grundet virksomhedernes miljøudledninger.

Kommunen derimod bygger primært deres interesser på et udviklings- og vækstrationale. Byomdannelse anses som en nødvendighed for byen og diskussionen på dette område er dermed ikke nødvendig efter deres overbevisning.

### **5.3.3 Nye naboer**

For de nye naboer, som udgøres af KMD, ses heller ikke andre muligheder end at byomdanne, idet det menes at være det eneste rigtige. Dette skal selvfølgelig også ses i lyset af, at de netop skal "bo" i området og derfor taler for byomdannelsen.

Byomdannelsen italesættes tilmed gennem et økonomisk vækstrationale, i og med at byomdannelsen menes at ville give noget mere omsætning og der gives endvidere udtryk for, at hele regionen vil nyde gavn af, at der kommer noget liv i Aalborg, og at der kommer noget mere forretning/handel.

KMD forsøger også at negligere de konflikter, som mange af de øvrige aktører har givet udtryk for vil opstå mellem de nye naboer og de eksisterende virksomheder, og da administrationschefen skal italesætte debatten siger han, der har været lidt "*skuddermudder*". Samtidig nægter han

at forbinde området med noget negativt, som kommer frem, idet han ikke mener, der er mere tung industri i området.

KMD's interesse i hvordan området skal blive i fremtiden udtrykkes i administrationschefens italesættelse af området i fremtiden som "*et nyt lille mekka*". Endvidere mener han, at det er hele regionens interesse, at omdannelsen finder sted, da han mener, det kan være med til at sætte Aalborg på landkortet og tilmed verdenskortet. Dette skal også ses i lyset af, at KMD er en virksomhed som netop vælger en beliggenhed på havnefronten med øje for image og profilering af virksomheden. At det ydre spiller en vigtig rolle kommer også til udtryk, idet KMD har stillet krav om, at alle gamle bygninger skal være nedrevet inden de flytter ind i området samt, at de grønne områder skal være etableret, så virksomheden og dets omgivelser netop kan se attraktivt og pænt ud for kunder mv. Der ligger således også et bagvedliggende virksomhedsprofilings-rationale. At han nægter at forbinde området med noget negativt kan også bero på, at KMD snart bliver en del af området, og derfor kun vil forbinde det med noget positivt. Det kan tilmed være et udtryk for, hvordan han også ønsker at andre skal se KMD – altså forbinde virksomheden med noget positivt og ikke som en virksomhed, der ligger i et "beskidt" industriområde.

#### **5.3.4 Øvrige aktører**

De øvrige aktører, som er involveret i casen, udgøres som tidligere nævnt af Aalborg Havn, ejerne, Nica og TK Development og foreningen Havnefronten. Ejernes interesser og rationaler vil blive belyst under ét, da de vurderes at være nært beslægtet.

#### **Aalborg Havn**

Aalborg Havns interesser og rationaler i forbindelse med byomdannelsen skal uden tvivl ses i sammenhæng med, at havnen drives som en forretning, og der er derfor et økonomisk rationale som kommer op til overfladen. Havnedirektøren pointerer også selv, at havnen er en forretning, og at det er med de øjne, man skal se deres interesser igennem.

Derfor udtrykker havnen også sin positive holdning til byomdannelsen i den forstand, at hvis de kan foretage mageskifte med kommunen og således sælge havnearealer i midtbyen og købe nye arealer i Østhavnen, har de fået deres interesser opfyldte. Havnedirektøren tilkendegiver dog en hvis



bekymring for omdannelsen på værftsarealet, da han er bange for konsekvenserne for foderstofvirksomhederne. Denne bekymring bygger ligeledes på et økonomisk rationale, da havnen netop er ejer af foderstofområdet, som de således lejer ud til foderstofvirksomhederne, og Aalborg Havn ønsker derfor ikke at miste deres kunder og dermed lejeindtægter.

### Ejerne

Ejernes interesser udspringer ikke overraskende af et økonomisk rationale, da det selvfølgelig er derfor, de har igangsat projektet og udarbejdet et forslag til områdets fremtidige anvendelse og udformning. Igennem ejernes italesættelse af området fremgår også deres interesse i at profilere området, hvoraf et par eksempler skal nævnes: *"Aalborg bymidte, den kommer til at ligge her!"*, *"Det er det bedste sted i fjorden, med den bedste mulighed for udsigt"* og endvidere italesættes området på den oprettede hjemmeside som *"en af de mest eftertragtede virksomhedsadresser i Nordjylland."* Det er således uden tvivl et forsøg på at italesætte området på en yderst indbydende og positiv måde, hvor den bagvedliggende interesse er at sælge området og dermed tjene penge. Derfor var TK Development også yderst interesseret i, at der blev fundet en løsning på de nævnte uenigheder, som især udspillede sig mellem amtet og kommunen, og TK udviste derfor stor imødekommenhed for at indgå i en dialog og finde en løsning. Dette indikerer, at TK Development netop med sin store interesse i at realisere planen var bange for, at dette ikke skulle blive muligt.

### Foreningen Havnefronten

Foreningen Havnefronten består af mange forskellige interesseparter, hvis formål er at generere udvikling på og langs havnefronten. Foreningen er dels repræsenteret ved kommunen, men udgør primært forskellige erhvervskredse, her i blandt direktøren for Aalborg Havn. Havnedirektøren udtaler netop, at foreningen består af mange interesser og især værner om det, der giver beskæftigelse og penge. Der ligger således et økonomisk rationale bag en stor del af foreningens medlemmer.

Samtidig er foreningen arena for information, hvilket betyder at medlemmerne netop er medlemmer for ikke at gå glip af, hvad der rør sig i Aalborg By og omkring havnefronten. For medlemmerne handler det således om, at opnå viden omkring, hvad der sker på havnefronten, idet viden er

forbundet med magt. Dette skal også ses i sammenhæng med, at medlemmerne hovedsageligt består af erhvervsfolk, hvis rationale netop er økonomi, og det er således væsentlig for dem at opnå viden omkring de forhold, der kan have betydning for deres respektive virksomheder.

### **Opsamling**

For de øvrige aktører gælder, at de næsten alle har relationer til erhvervslivet og derfor er det det økonomiske rationale som går igen. Aalborg Havn agerer som en forretning og ser omdannelsen med de øjne. Ejerne har selvfølgelig en økonomisk gevinst ved at udvikle området og foreningen Havnefronten skal ses i den sammenhæng, at mange af medlemmerne er erhvervsfolk og derfor også har et økonomisk rationale.

#### **5.3.5 Opsamling på magt-rationalitet**

Nedenstående skema i figur 5.18 indeholder en opsamling på aktørernes forskellige rationaler og interesser. De forskellige rationaler er netop et udtryk for opnåelsen af magt, idet alle aktørerne har noget de gerne vil opnå. Dette forsøger de at realisere gennem deres italesættelser og handlinger. Skemaet er inddelt i de fire aktørgrupper. De rationaler og interesser, som aktørerne i en aktørgruppe har til fælles står blot ud for den samlede betegnelse.

Aktør	Rationalitet	Interesse
Eksisterende virksomheder	Økonomi Tabsbegrænsning	Beskyttelse
DLG		Sikre deres fremtidige eksistens.
KFK		Sikre deres fremtidige eksistens.
Hedegaard		Opnå indflydelse på planlægningen. At forblive på Østre Havn.
Teknos		At omdannelsen bremses. At kommunen i stedet opkøbte Teknos' grund.
Aalborg Industries		At der ikke etableres boliger i området.

Offentlige myndigheder	Rationalitet	Interesser
Amtet	Miljøkonfliktundvigelse	Beskytte de eksisterende virksomheder. Undgå at nye naboer bliver generet af miljøudledninger fra de eksisterende virksomheder.
Kommunen	Vækstorienteret Bærdygtighed	Gennemføre byomdannelsen. Interesse i at få KMD beliggende på havnefronten. Få virksomheder tiltrukket. Nye arbejdspladser til kommunen. Øge erhvervslivets omsætning.
Borgmesteren	Udvikling	At byomdannelsen bliver realiseret. "At få noget til at ske i byen". Profilere Aalborg By.
Politiker	Udvikling	At byomdannelsen bliver realiseret.
Stadsarkitekten	God planlægning.	At få byomdannelsen til at fremstå som en nødvendighed.
Planlæggere	Fornuftig planlægning Bymæssig konkurrence	At få byomdannelsen til at fremstå som en nødvendighed.

Nye naboer	Rationalitet	Interesser
KMD	Økonomisk vækst. Virksomhedsprofilering	Image

Øvrige aktører	Rationalitet	Interesser
Aalborg Havn	Økonomi	Undgå tab af lejeindtægter.
Ejerne	Økonomi	Realisere deres plan for området. Tjene penge på området.
Foreningen Havnefronten (primært repræsentanter fra erhvervslivet.)	Økonomi	Værne om det, der giver beskæftigelse og penge.

Figur 5.18: Opsamling på magttrationalitet.

Ud fra den samfundsteoretiske forståelsesramme, som beskrevet i projektets afsnit 2.1, har de tre enheder stat, marked og det civile samfund forskellige rationaler. Statens rationale er overordnet at varetage almenvellets interesser i en demokratisk kontekst, hvor det for markedet gælder om at tilgodese egne økonomiske interesser, og det bagvedliggende rationale er et målrationalt perspektiv. For det civile samfund er rationalet kommunikation og dialog.

Ifølge projektets "konflikttrekant" repræsenterer aktørerne primært staten og markedet. Man kunne dog anføre, at foreningen Havnefronten udgør en del af det civile samfund, da det netop er en forening, men som nævnt ovenfor udgør en stor del af disse medlemmer repræsentanter for erhvervslivet, som derfor betragtes som repræsentant for markedet.

Ud fra gennemgangen af de forskellige aktørers interesser og rationaler træder det økonomiske rationale tydeligt frem hos de aktører som udgør en del af markedet, heraf de eksisterende virksomheder, de nye naboer, ejerne, Aalborg Havn samt medlemmer fra foreningen Havnefronten. De forsøger således alle at tilgodese deres respektive virksomheds økonomiske interesse. Dette stemmer således overens med den samfundsmæssige forståelsesramme, som påpeger, at rationalet er målrationalt, og der fokuseres på at skabe resultater, jf. afsnit 2.1.1, hvilket kan siges at gælde for samtlige aktører, der i casen repræsenterer markedet.

Staten som udgøres af amtet og kommunen, hvor kommunen består af en række underaktører har også forskellige interesser og rationaler. Amtet har som miljømyndighed for en række af virksomhederne et underliggende miljøkonfliktundvigelses-rationale og dermed en interesse i at undgå at nye naboer bliver generet af miljøudledninger fra de eksisterende virksomheder.

Fra kommunens side træder et udviklings- og vækstorienteret rationale frem, og byomdannelsen gøres her til den eneste mulighed for byen. Det kan diskuteres, om det økonomiske aspekt har været udslagsgivende i processen, idet TK Development fremstår som en meget stærk partner, og der er ingen tvivl om, at de har haft stor indflydelse på den politiske beslutning. Dette indikeres også ved, at ejerne, Nica og TK Development, sammen med borgmesteren præsenterede projektet sammen i dagspressen.

Samlet kan det konkluderes, at det økonomiske rationale kommer til udtryk i to afskygninger, dels gennem et tabsbegrænsningsrationale og et vækstrationale. Det tabsbegrænsende rationale repræsenteres ved de eksisterende virksomheder, som netop grundet et økonomisk rationale vil undgå mest mulig tab for deres respektive virksomheder. Vækstrationalitet er derimod repræsenteret ved de aktører som taler *for* omdannelsen, og således mener at omdannelsen kan tilføre byen vækst. Magten træder frem i form af de forskellige rationaler, og kommer eksempelvis til udtryk når eksisterende virksomheder gør modstand mod omdannelsen i form af indsigelser, eller når aktører forsøger at snakke om omdannelsen som det eneste rigtige. Magten er således at finde de steder, hvor aktørerne sætter grænser mellem deres eget og andres rationaler.

## 5.4 Opsamling på diskursanalysen

I det følgende vil vi forsøge at samle op på diskursanalysen, herunder de overordnede meninger, italesættelser, handlinger og rationaler samt hvilke aktører, der repræsenterer de forskellige diskurser.

Som nævnt tidligere kan der tales om en gruppe af aktører, der er *for* byomdannelsen og en gruppe der er *imod*. Dette vil også være udgangspunktet for de to overordnede diskurser, som afspejles i processen. De to diskurser betragtes som konkurrerende, og som henholdsvis en proomdannelses-diskurs og en antiomdannelses-diskurs.

De aktører som repræsenterer proomdannelses-diskursen består af kommunen, de nye naboer (KMD) og de øvrige aktører, herunder ikke mindst ejerne, hvor antiomdannelses-diskursen er repræsenteret ved de eksisterende virksomheder og amtet. Nedenstående figur 5.19 giver eksempler på indholdet i de to diskurser bestående af sprog, praksis og rationalitet.

	<b>Proomdannelses-diskursen</b>	<b>Antiomdannelses-diskursen</b>
Aktører	- Kommunen - KMD - De øvrige aktører	- De eksisterende virksomheder - Amtet.
Eksempler på <b>sprog</b>	"Der kommer noget liv" "Området bliver en del af byen med arbejdspladser og boliger" "Det eneste rigtige" "Vi har ikke nogen valgmulighed" "Det vil give noget mere omsætning" "Det bliver et nyt lille mekka" "Aalborg bymidte, den kommer til at ligge her" "En af de mest eftertragtede virksomhedsadresser i Nordjylland"	"Det kommer til at gå ud over nogle arbejdspladser" "Klager fra nye naboer" "Kortsigtet planlægning" "Det vil give miljøproblemer" "Forfærdeligt sådan rent funktionsmæssigt" "Imødeser storkonflikter"
Eksempler på <b>praksis</b>	Fordebat Udarbejdet projektplan Forsøgt at fremme byomdannelsen Udarbejder lokalplan	Indsigelser Veto
Eksempler på <b>rationaler</b>	Økonomi Vækstorienteret Bæredygtighed Udvikling Fornuftig planlægning Bymæssig konkurrence	Økonomi Tabsbegrænsning Miljøkonfliktundvigelse

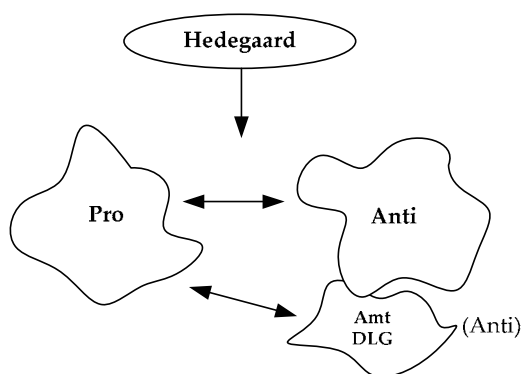
**Figur 5.19:** Proomdannelses-diskursen og antiomdannelses-diskursen.

Proomdannelses-diskursen italesætter overordnet omdannelsen som noget, der relaterer til vækst og udvikling og samtidig italesættes stedets fremtid som yderst positivt. Antiomdannelses-diskursen derimod bruger nærmere ord som relaterer til problemer og konflikter. Hvor proomdannelses-diskursen forsøger at fremme byomdannelsen forsøger antiomdannelses-diskursen derimod at bremse udviklingen gennem bl.a. indsigelser mod lokalplanforslaget. Økonomisk rationalitet går igen i begge diskurser. Dette hænger sammen med, at markedet er repræsenteret i begge diskurser.

Anti-diskursen fokuserer på de miljøkonflikter, som diskursen forudser, vil opstå mellem de eksisterende virksomheder og nye naboer, og forsøger gennem deres handlinger at gøre modstand mod proomdannelses-diskursen ihærdige forsøg på at gennemføre planen for byomdannelsen. De forsøger således gennem deres handlinger og italesættelser at opnå hegemoni ved at

få omdannelsen til at fremstå som problem- og konfliktskabende. Proomdannelses-diskursen forsøger at italesætte byomdannelsen som en nødvendighed, og forsøger dermed at lukke diskussionen, om der skal være en byomdannelse eller ej. Det er dermed også et forsøg på at opnå hegemoni – altså at få byomdannelsen til at fremstå som det rigtige og naturlige. De to diskurser forsøger gensidigt at påvirke hinanden.

Antiomdannelses-diskursen er blevet fremstillet som om, at samtlige eksisterende virksomheder tilhører denne diskurs. Det gør de også til en vis grad, men dog har denne diskurs forandret og opdelt sig siden Hedegaard, som ekstern faktor kom ind i processen, jf. figur 5.20. Efter Hedegaards indtrædelse i processen som en slags forhandlingspartner og som løsning på konflikten mellem amtet og kommunen, har både amtet og DLG løsrevet sig fra den direkte antiomdannelses-diskurs. Dette skal ses som et tegn på at proomdannelses-diskursen har opnået hegemoni over denne løsrevne gruppe af aktører, idet de har accepteret, at udviklingen ikke er noget de kan stritte imod. Proomdannelses-diskursen og antiomdannelses-diskursen, bestående af Aalborg Industries og Teknos, forsøger dog efterfølgende stadig at påvirke hinanden i begge retninger, hvor det dog resulterer i, at proomdannelses-diskursen "vinder kampen", idet planen i sidste ende bliver vedtaget.



Figur 5.20: Dannelse af hegemoni.

**Noter:**

---

14. Den statslige forvaltning kommer til syne i casen gennem bl.a. lovgivningen, der således ikke direkte er en aktør i casen.

15. Dette er bl.a. gældende hvis der er fremkommet nye oplysninger om forureningens skadelige virkning, hvis forureningen medfører miljømæssige skadevirkninger, der ikke kunne forudses ved godkendelsens meddelelse samt hvis forureningen i øvrigt går ud over det, som blev lagt til grund ved godkendelsens meddelelse. Endvidere er det gældende, hvis der i mellemtiden er fremkommet bedre tilgængelig teknik til at nedbringe emissionerne og hvis det af hensyn til driftssikkerheden påkræves at anvende andre teknikker. [ML § 41 a, stk. 2, nr. 1-5]

16. Bekendtgørelse om supplerende regler i medfør af lov om planlægning.

17. I anden høringsrunde af lokalplanforslaget (nr. 10-066) fremsatte også Aalborg Havn en indsigelse. Indsigelsen omhandlede en vejret og en stiforbindelse, der ikke findes relevant for casens problemstilling. Indsigelsen belyses derfor heller ikke yderligere.

18. Danmarks naturfredningsforening (DN) er den eneste private organisation, der har ret til at klage til fredningsnævnene og Naturklagenævnet [www.dn.dk].

19. Teknos ligger ikke længere væk end de andre eksisterende virksomheder. Faktisk er Teknos beliggende tættere på omdannelsesområdet end f.eks. Aalborg Industries, jf. figur 4.1.



## 6 Magtanalyse

Som nævnt i afsnit 2.4 "Operationalisering af teori" forsøges det via magtteorien at klarlægge hvilke former for magt og påvirkningsrelationer, der har fundet sted i byomdannelsen på Aalborg Østre Havn. Den konkrete praksis i casen, herunder både det aktørerne siger og gør, forsøges dermed at forholde til både den klassiske og den nyere magtforståelse i teorien. Efterfølgende vil diskursanalysen blive inddraget i magtanalysen, som et redskab til at kunne sammenholde aktørernes ageren, ressourcer, interesser og dermed rationaler med de påvirkningsformer, der er blevet anvendt i casen. Således anvendes diskursanalysen til at underbygge, *hvorfor* magtformerne finder sted som de gør, hvad der gør aktørerne i stand til at udøve denne magt samt hvilke faktorer, der ligger bag.

### 6.1 Byomdannelsen i forhold til den klassiske magtforståelse

Indledningsvist klarlægges det, hvilke påvirkningsformer, der har fundet sted i casen, som relaterer til den klassiske magtforståelse. Det drejer sig således om de påvirkningsformer, der er aktørbundne og som under magtudøvelsen har haft karakter af tvang, kontrol og sanktioner, jf. afsnit 2.2.1. Beskrivelsen deles op i henholdsvis Dahl's, Bachrach & Baratz's samt Lukes' magtforståelser.

#### 6.1.1 Byomdannelsen i forhold til Dahl's magtforståelse

I forhold til Dahl's magtforståelse, som baseres på direkte adfærdskontrol og som er defineret til, at aktør A får aktør B til at gøre noget, som aktør B ikke ellers ville have gjort, findes der op til flere eksempler i casen. Hovedparten af disse magtpåvirkningsformer i casen udøves af myndighederne, der i nogle af tilfældene udøver magten via deres bemyndigelse som plan- og miljømyndighed. I de andre tilfælde foregår magten internt i de offentlige forvaltninger, hvor den hierarkiske opbygning udspiller en væsentlig rolle. Også den nye ejer på værftsarealet anvender den direkte adfærdskontrol, som beskrives i det følgende.

#### Magt i form af bemyndigelse

Som plan- og miljømyndighed har kommunen og amtet visse magtbeføjelser, som de også i den givne case har benyttet sig af. Magtmidlet er hovedsageligt

lovgivningen, men også den position myndighederne har i plansystemets opbygning er afgørende for, at myndighederne kan anvende denne direkte adfærdskontrol. F.eks. går amtet ind direkte og nedlægger veto mod lokalplanforslaget i første høringsrunde, hvilket bevirker, at kommunen ikke kan vedtage forslaget endeligt før amt og kommune er enige. Kommunen har således ikke noget valg mht. *ikke* at imødekomme indsigelsen. Amtet har ligeledes fremsat krav og forudsætninger til lokalplanforslaget, for at de kunne godtage planens udformning, hvilket kommer til udtryk gennem krav til bestemte støjgrænser. Det var således et krav, at de nye kontorområder måtte tåle en støjgrænse på 60 dB døgnet rundt, for at de "tunge" virksomheder i området fortsat kunne eksistere<sup>20</sup>.

Som miljømyndighed har både kommunen og amtet også mulighed for at anvende direkte adfærdskontrol i casen overfor de virksomheder, der enten ikke overholder deres miljøgodkendelser eller som skal have fastsat nye vilkår i deres reviderede godkendelser. I forbindelse med casen er der ingen virksomheder, der overtræder deres miljøgodkendelse<sup>21</sup>. En enkelt virksomhed får dog indsat skærpede krav i deres reviderede godkendelse pga. omdannelsen via påbud. Dette er således aktuelt for virksomheden Teknos, der får nedsat emissionsgrænsen på opløsningsmidler. Magtmidlet i den direkte adfærdskontrol ligger således i lovgivningen, og er derfor et legalt magtmiddel. Hvorvidt magtmidlet så også betragtes som legitimt i denne forbindelse er alt afhængig af, hvilket synspunkt aktøren, som ser det, har og hvilken kontekst aktøren befinder sig i. I Teknos' virkelighedsforståelse er anvendelsen af lovgivningen i den givne case tydeligt ikke at betragte som legitim.

### **Magt internt i forvaltningen**

Internt i både den amtslige og kommunale forvaltning er der også i casen eksempler på brug af direkte adfærdskontrol. I begge situationer er det politikerne i forvaltningerne, der pålægger de underliggende sagsbehandlere og planlæggere at gøre bestemte ting – ting, som de ellers ikke ville have gjort og som ikke er i overensstemmelse med deres faglige overbevisninger. Under uenighederne mellem amtet og kommunen pålægger amtets politikere sagsbehandleren at "trække følehornene til sig", i fald kommunen kan opnå enighed med de eksisterende virksomheder, selvom amtet kunne forudse, at det ville give fremtidige miljøproblemer. Dette er således også et udtryk for, at amtets politikere er interesseret i en omdannelse på trods af de

uenigheder, der har fundet sted, hvorfor de ønsker den specielle vilkårsændring omhandlende diffust støv udarbejdet.

Ligeledes forcerer også kommunens politikere planens realisering, på trods af at kommunens planlæggere helst så området uberørt indtil flere virksomheder havde forladt lokaliteten. Det var således også muligt for kommunen at nægte udarbejdelsen af lokalplanen for værftsområdet, idet planen overordnet var i strid med de daværende kommuneplanrammer. Området ønskedes dog fra politisk side omdannet og planlæggerne udarbejdede – på baggrund af politikernes ønske – en lokalplan og medfølgende kommuneplantillæg.

### **De nye ejeres direkte magt**

Ikke kun myndighederne anvender den direkte adfærdskontrol i casen, men også den nye ejer i området, KMD. KMD har stillet krav til områdets udseende, hvor de grønne områder *skal* være etableret inden virksomheden flytter ind i deres nye domicil. Kravet er stillet for at opretholde virksomhedens image ud af til og kan lade sig gøre, fordi virksomheden besidder en vis vigtighed for kommunen i form af bl.a. arbejdspladser.

### **Opsamling**

Den direkte adfærdskontrol er en påvirkningsform, der når den udøves af en myndighed eller anden autoritet ofte anses som legitim. Dette er således også gældende for denne case, hvor de fleste påvirkninger efter denne magtform har afsæt i lovgivningen.

Som nævnt går amtet ind og nedlægger veto mod lokalplanforslaget. Dette kan begrundes i deres miljøkonfliktundvigelses-rationale, der netop bygger på at undgå fremtidige miljøkonflikter mellem de eksisterende virksomheder og nye naboer. At amtet går ind og bruger direkte adfærdskontrol beror på, at de har bemyndigelse hertil, og at de ifølge planloven skal nedlægge veto imod lokalplanforslag, der strider imod regionplanens retningslinier, hvilket de mener, er tilfældet i denne situation. At de går ind og skærper nogle krav i en af virksomhedernes miljøgodkendelse kan ligeledes forklares i deres rationale og deres interesse i at forebygge fremtidige miljøkonflikter.

I både amt og kommunen benytter politikerne deres magtbeføjelser overfor sagsbehandlere og planlæggere. Politikerne tager således beslutninger, som

disse skal arbejde under på trods af, at sagsbehandlerne og planlæggerne ud fra deres faglige viden er af en anden overbevisning. Politikerne forsøger gennem deres beslutninger at fremme udviklingen og dette kan derfor relateres til deres udviklingsrationale og interesse i at få omdannelsen realiseret.

KMD gør ligeledes brug af direkte adfærdskontrol, idet de stiller krav til områdets ydre udformning, som derefter bliver realiseret af andre aktører. Denne brug af magt kommer af, at KMD netop har et rationale om virksomhedsprofilering og derfor fokuserer meget på virksomhedens image. Derfor er det også afgørende for dem, at det netop ser pænt ud i området, når virksomheden etablerer sig.

### **6.1.2 Byomdannelsen i forhold til Bachrach & Baratz's magtforståelse**

I forhold til Bachrach & Baratz's forståelse af magt, der bygger på ikke-iagttagelige mekanismer, opstår der også enkelte situationer i casen. Denne magtens anden forståelse bygger på skjulte konflikter og på, at magtudøveren forsøger at skjule og dække over magtudøvelsen. Det er således en magtudøvelse, der sikrer aktør A's privilegier, mens den forhindrer aktør B i at få del i disse og foregår ofte ved, at aktør B's interesser helt udelukkes fra dagsordenen. I forbindelse med casen opstår disse situationer konkret, hvor der skal tages vigtige og afgørende beslutninger for processens forløb og udfald. Det er således også de aktører, der har særlig interesse i planens udfald, som udøver denne form for magt. Aktørerne er planmyndigheden kommunen og ejerne Nica/TK Development.

### **Kommunens kontrol over dagsordenen**

Kommunens udøvelse af denne magtform kommer til udtryk i deres uenigheder og debat med den eksisterende virksomhed Teknos. Undervejs i planprocessen har kommunen primært haft kontakt med foderstofvirksomhederne og i meget mindre grad Aalborg Industries og Teknos. Teknos påpeger overfor projektgruppen, at virksomheden ikke er blevet nok inddraget i debatten og føler dermed, at de er blevet udelukket fra processen og dermed også i beslutningstagningen. Kommunen har således negligeret konflikten med Teknos ved ikke at inddrage virksomheden noget før i processen og ved efterfølgende at ignorere virksomhedens anden indsigelse. Planlæggerne i kommunen antyder endvidere, at der ikke har

været bemærkelsesværdige konflikter i forhold til Teknos i casen, hvilket absolut ikke er Teknos' opfattelse.

Som Aalborg Industries fremsatte også Teknos indsigelse efter den ekstra høringsperiode, der forløb i januar 2003. Aalborg Industries' indsigelse blev medtaget på udvalgmødet for Teknik og miljø, hvor Teknos' indsigelse aldrig blev behandlet. Projektgruppen har efterfølgende forsøgt at finde årsagen til dette, men er blevet afvist hjælp fra kommunen. *Er* indsigelsen således ignoreret har kommunen i allerhøjeste grad benyttet sig af "ikke-beslutningstagen", hvor Teknos' synspunkter og meninger er blevet udelukket fra den politiske dagsorden i den anden høringsrunde.

### **Ejernes kontrol over dagsordenen**

Ejernes udøvelse af den ikke-iagttagelige magtmekanisme kommer til udtryk gennem interviewet med den ene af de to ejere. På spørgsmålet om kommunens inddragelse i udarbejdelsen af lokalplanen for omdannelsesområdet, svarer ejeren, at de så vidt muligt *ikke* ønsker kommunen involveret. Kommunen ønskes kun involveret i godkendelsesdelen af planen, således ejerne kan have frit spil med planens udformning og udseende. Dette kommer ligeledes til udtryk gennem interview med kommunens planlæggere, der påpeger, at de gerne tidligere ville have været inde i planlægningsprocessen, således planen mere overordnet kunne indgå i de bymæssige strategier for Aalborg. Ejernes plan gik dog ikke direkte igennem, da både kommunen og amtet havde tilføjelser/ændringer til planen, således resultatet blev en lidt ændret arealanvendelsesplan end først udarbejdet. Dette var således et udtryk for ejerens forsøg på at opnå kontrol over dagsordenen.

### **Opsamling**

Den måde kommunen håndterer virksomhederne Teknos og Aalborg Industries på, ved at forsøge at udelukke dem fra beslutningstagningen, hænger sammen med deres rationale om vækst og udvikling. Kommunen er ivrigt interesseret i at få planen gennemført og negligerer derfor mulige fremtidig miljøproblemer. Derfor forklarer det også sammenhængen med, at de forsøger at udelukke de virksomheder, som gør modstand mod omdannelsen.

Ejernes forsøg på at opnå kontrol over dagsordenen må forklares i deres økonomiske rationale, hvor deres interesse er at tjene penge på omdannelsen. De er derfor yderst interesseret i at gennemføre planen og ønsker så vidt muligt ikke at have andre inddraget i planlægningsprocessen. Inddrages andre aktører – typisk kommunen – øges muligheden for at f.eks. mere planlægningsmæssige behov og hensyn inddrages, frem for et evt. flest-kvadratmeter-for-pengene behov, der således også vil reducere den økonomiske gevinst for ejeren.

### 6.1.3 Byomdannelsen i forhold til Lukes' magtforståelse

I Lukes' magtbegreb fokuseres der primært, udover de synlige og usynlige konflikter, også på latente konflikter. Lukes argumenterer for, at der under overfladen kan ligge latente konflikter, og at der således kan forekomme at være enighed uden, at der i realiteten er det. Nøgleordene hos Lukes bliver dermed en form for konstrueret konsensus, hvor magtudøveren får andre aktører til ikke bare at *gøre* noget, men også *mene* noget. I forbindelse med den givne case har projektgruppen ikke lokaliseret situationer, hvor netop denne påvirkningsform er praktiseret.

### 6.1.4 Opsamling på den klassiske magtforståelse i byomdannelsen

Som tidligere nævnt i det teoretiske afsnit fokuserer den klassiske magtforståelse primært på *hvem*, der har magten og i nogen grad, *hvor* den er placeret. Det er således tydeligt at se i casen, at de traditionelle påvirkningsformer udøves af dem, der har tyngende ressourcer og den bedste hierarkiske position. Med dette menes aktører øverst i hierarkiet, altså amtslige og kommunale politikere samt de aktører med størst økonomisk styrke som f.eks. ejerne af området.

## 6.2 Byomdannelsen i forhold til den nyere magtforståelse

I følgende afsnit søges det klarlagt hvilke påvirkningsformer, der har fundet sted i byomdannelsen set ud fra den nyere magtforståelsesteori. Den nyere magtforståelsesteori baseres i højere grad på en strukturalistisk sammenhæng frem for aktørbundne relationer. Med dette menes, at denne tilgang ikke baseres på, at magten skal lokaliseres hos en bestemt aktør, men derimod i de strukturelle relationer, som aktørerne indgår i. Beskrivelsen opdeles i Giddens og Foucaults magtforståelser, der henholdsvis fokuserer

på kapacitet i form af ressourcer samt på institutionelle og diskursive relationer.

### **6.2.1 Byomdannelsen i forhold til Giddens magtforståelse**

I Giddens magtforståelse skal magten findes i de strukturelle positioner, som de givne aktører befinder sig i. Dermed kommer netop denne magtforståelse også til at fokusere på, hvilken kapacitet og hvilke ressourcer aktørerne er i besiddelse af på baggrund af den strukturelle position de har. I den konkrete case benytter både den offentlige forvaltning, ejerne og involverede virksomheder sig af denne magtform.

#### **Strukturel magt i den offentlige forvaltning**

Som nævnt under Dahl's magtforståelse besidder den offentlige forvaltning en vis magtposition, idet plansystemet er bygget op i det hierarki som det er. I forbindelse med Giddens magtforståelse besidder amtet og kommunen således på baggrund af deres strukturelle overposition nogle magtmidler, de kan benytte overfor andre aktører.

I den givne case forsøger sagsbehandleren ved amtet at påvirke politikerne med ekspertviden, således politikerne optager samme standpunkt som sagsbehandleren – et standpunkt om at beskytte de eksisterende virksomheder i omdannelsesområdet. Denne påvirkning lykkedes dog kun til en vis grænse, idet politikernes strukturelle overposition i forhold til sagsbehandleren dominerer dagsordenen og de beslutninger, der tages. Amtets politikere har således også en interesse i regional vækst, og deres kapacitet og ressourcer i form af deres politiske indflydelse opnår dermed en magtposition i forhold til sagsbehandleren, der er underlagt politikernes bestemmelser.

I amtets relation til de eksisterende virksomheder opstår også en strukturel relation, som påvirker virksomhederne til at indtage samme synspunkt som amtet. Når amtet er usikre på planens konsekvenser bliver virksomhederne det naturligt også, idet de støtter sig op ad amtet og deres strukturelle position. Amtets position som "over-myndighed" giver tryghed for virksomhederne og en (måske ubevidst) magtudøvelse finder sted fra amtet.

Ligeledes forsøger de kommunale politikere at dominere i relationen med ejerne af området via deres strukturelle position i kommunen. Kommunen

besidder den overordnede magtposition i denne relation, idet det er kommunen/byrådet, der har det afgørende ord i sagen i form af den endelige vedtagelse af lokalplanen.

### **Strukturel magt hos ejerne**

Den strukturelle magt kan ligeledes lokaliseres hos ejerne i casen eller nærmere sagt hos TK Development, som er udvikleren af planen for værftsområdet. TK Development har indgået i en relation med kommunen, amtet, og de eksisterende virksomheder (primært foderstofvirksomhederne) under udarbejdelsen af en løsning for området, hvor TK har besiddet en meget stærk position. TK's strukturelle position kommer til udtryk i deres overlegenhed indenfor deres fagområde, hvor virksomheden er anset som en af de absolut stærkeste i form af deres viden og evne til at udvikle ejendomme. Deres viden og evne er således udtryk for en kapacitet samt ressource, som TK besidder på baggrund af deres strukturelle position som en stærk developer. Endvidere besidder private bygherre altid en "overposition" eller en stærk indflydelsesposition i form af deres økonomiske ressourcer, som de ofte er villige til at investere i diverse projekter og som kommunen netop sjældent har. Det er derfor også et velkendt fænomen, at kommuner ofte godkender private bygherres projekter, så de dermed ikke selv skal afholde udgifterne dertil.

### **Strukturel magt hos virksomhederne**

Også de involverede virksomheder i casen har benyttet sig af strukturel magt i form af kapacitet og ressourcer. F.eks. indgår foderstofvirksomheden Hedegaard i en samarbejdsrelation med kommunen og TK Development, hvor Hedegaard deltager som en meget aktiv partner. På baggrund af de økonomiske ressourcer formår Hedegaard at påvirke planlægningsprocessen således, at planen til dels falder ud til virksomhedens fordel. Virksomheden har været klar over, at "aktiv deltagelse" har sikret dem indflydelse i processen i sammenhæng med de økonomiske ressourcer, som virksomheden havde at påvirke de øvrige parter med. Havde Hedegaard ikke deltaget aktivt i processen havde resultatet set anderledes ud og virksomhedens fremtid på området været særdeles indskærpet.



### Opsamling

Inden for den offentlige myndighed forsøger sagsbehandleren ved amtet via sin ekspertviden at påvirker politikerne på baggrund af et rationale om at undgå miljøkonflikter. Dette lykkedes dog kun i en vis grad, idet amtets politikere netop har et rationale om vækst, og bruger derfor deres strukturelle overposition overfor sagsbehandlerne til at tage en beslutning, der er medvirkende til at fremme omdannelsen.

Amtets (sagsbehandlerens) miljøkonfliktundvigende rationale kommer også til udtryk i form af deres brug af strukturel magt overfor de eksisterende virksomheder. Idet amtet udgør en "over-myndighed", som virksomhederne støtter sig op ad, påvirker sagsbehandleren således virksomhederne til også at være bekymret for fremtidig miljøproblemer.

Overordnet betragtet forsøger politikerne i henholdsvis amt og kommune at forfølge deres rationale om vækst og udvikling gennem deres strukturelle position, som giver dem bemyndigelse til at vedtage beslutninger, som kan fremme omdannelsen. I sidste ende er det kommunens politikere, der i form af deres strukturelle position har bemyndigelse til at vedtage planen, og dertil kan tilføjes, at amtet som overordnede myndighed kan nedlægge veto mod planen.

Som sagt kan den strukturelle magtudøvelse ligeledes findes hos TK, som en meget stærk aktør indenfor deres fagområde. Deres strukturelle position giver dem derfor mulighed for at realisere deres økonomiske rationale. Gennem deres ressourcer og kapacitet i form af viden og økonomi forsøger de således at virkeliggøre deres plan om en omdannelse af værftsarealet.

Hedegaard har ud fra et økonomisk rationale haft en interesse i at opnå indflydelse på planlægningen til deres fordel. De har således set det som deres måde "at overleve på" at indgå i debatten og være med til at sætte dagsordenen. I form af deres strukturelle position har de netop formodet at opnå indflydelse på udfaldet af planen.

### 6.2.2 Byomdannelsen i forhold til Foucault's magtforståelse

Ligesom i Giddens magtforståelse baseres Foucault's forståelse også på strukturelle relationer. Dog anvender Foucault en mere dynamisk tilgang til magtbegrebet, der således fokuserer på mere end de statiske tilstande i

strukturer. Foucault har en mere diskursanalytisk tilgang til magtbegrebet og mener således, at magten kommer til udtryk gennem institutioner og diskurser. Han argumenterer endvidere for, at det essentielle i en magtstrategisk relation er, hvorledes begge aktører påvirkes af relationen og kontinuerligt antager nye identiteter. I takt med at magten er placeret i forskellige institutioner og diskurser, er magten således også allestedsnærværende, og en vigtig pointe er tillige, at magtudøveren forsøger at få konflikten til at fremstå som ikke tilstedeværende.

I den konkrete case ser udviklingsfirmaet TK Development og de nye indflyttere på området KMD ikke umiddelbart ud til at være magtstridende. Dog har der indledningsvist foregået et magtspil fra TK Developments side eller nærmere et "overtalelses-spil", hvor TK har forsøgt at erhverve KMD til lokaliteten. TK Development har således fremlagt lokaliteten på de gamle værftsarealer overfor KMD gennem en bestemt diskurs og således i deres interne strukturelle relation fået diverse konflikter til at være ikke tilstedeværende. I hvert fald ser KMD ikke en eneste konflikt i omdannelsen eller et eneste problem i at området omdannes til bymæssige formål. Virksomheden ser kun muligheder og forventer ikke andet end "godt naboskab" til de eksisterende virksomheder.

Som beskrevet i diskursanalysen lokaliseres der to overordnede diskurser i byomdannelsen i form af pro-diskursen og anti-diskursen, hvilket også kan betragtes som en magtrelation efter Foucaults opfattelse. I relationen mellem pro- og anti-diskursen forsøges det tillige uafbrudt at påvirke den modsatte gruppe med forskellige italesættelser, således de respektive diskurser kontinuerligt forandres. Under selve påvirkningsrelationen ændres aktørernes identiteter i casen konkret ved, at der i løsningsprocessen bliver gået på kompromis og nye holdninger og synspunkter indtages. Dette afspejler sig i casen ved, at amtet og kommunen i begyndelsen af processen var meget uenige og gensidigt forsøgte at påvirke hinanden. Efterfølgende gik både amtet og kommunen på kompromis, og parterne kom således frem til en fælles løsning, der var et udtryk for, at begge parter havde indtaget nye holdninger og synspunkter gennem forhandling og gensidig påvirkning. Magtudøvelsen skal dog primært ses som retningen fra pro-diskursen mod anti-diskursen, da det netop er pro-diskursen, der forsøger at bortsocialisere konflikterne og derved opnå konstrueret konsensus.

### Opsamling

TK Developments forsøg på at få konflikten til at fremstå som ikke tilstedeværende kan forklares med deres økonomiske rationale. Deres interesse er at tjene penge på omdannelsen, og de ønsker derfor at skaffe kunder, som enten vil købe eller leje sig ind i området. Derfor forsøger de også overfor KMD at fremstille området positivt og attraktivt.

Pro- og anti-diskursens hegemonisammenstød skal ses i lyset af, at de aktører, der repræsenterer pro-diskursen, ønsker at få gennemført planlægningen for det gamle værftsområde og således tjene penge, mens aktørerne fra anti-diskursen forsøger at hindre byomdannelsen på baggrund af deres rationale om tabs- og miljøkonfliktbegrænsninger. Magtrelationen mellem pro- og anti-diskursen er således et udtryk for et vækstrationales sammenstød og kontrovers med et miljøkonfliktundvigende og tabsbegrænsende rationale repræsenteret af henholdsvis amtet og de eksisterende virksomheder i området, som i fremtiden risikerer lukning.

### 6.3 Opsamling på magtanalysen

For at overskueliggøre de forskellige magtformers anvendelse i casen og ikke mindst hvilke aktører, der har anvendt dem, opridses de i følgende skema, figur 6.1.

Ud fra figuren ses det tydeligt, at magts forskellige former i overvejende grad er blevet anvendt af de offentlige myndigheder samt af grundejerne for omdannelsesområdet. Dog er en enkelt eksisterende virksomhed også sneget sig på listen over magtudøvere. Årsagen er som tidligere nævnt at virksomheden, Hedegaard, har haft de nødvendige økonomiske ressourcer til at blive en "medspiller" i processen samt været villig til at anvende sine ressourcer. Det er således også det, der har været afgørende for, at virksomheden har opnået indflydelse i processen, jf. afsnittet om strukturel magt.

Aktør \ Magt-former	Direkte adfærds-kontrol	Ikke-beslutnings-tagen	Konstru. kon-sensus	Strukturel magt	diskurs-analytisk magt
DLG					
KFK					
Hedegaard				x	
Aal. Industries					
Teknos					
NJ. Amt	x			x	
Borgmester	x	x		x	x
Politiker	x	x		x	x
Stadsarkitekt	(x)	(x)		(x)	(x)
Planlæggere	(x)	(x)		(x)	(x)
KMD	x				x
TK Developm.		x		x	x
Nica					x
Aalb. Havn					
Havnefronten					

**Figur 6.1:** Oversigt over aktørernes anvendelse af magtformer.

Projektgruppen har som nævnt ikke fundet situationer i casen, som kan betragtes som magt i form af "konstrueret konsensus", dog er der eksempler på enkelte aktørers *forsøg* på at opnå konstrueret konsensus via denne magtform, jf. prikker i figur 6.1. Borgmesteren er et godt eksempel herpå, idet han gennem sine italesættelser og handlinger forsøger at gøre omdannelsen til "det rigtige" for byen, og derved påvirke andre til at indtage samme mening. Endvidere gør stadsarkitekten samt planlæggerne ved kommunen ligeledes et forsøg på at opnå konstrueret konsensus, idet de forsøger at negligere miljøproblemerne i forbindelse med de eksisterende virksomheder. Eksempelvis giver de udtryk for, at der ikke er de store problemer i forhold til Teknos, og at virksomhederne gør problemerne større end de er, hvilket netop kan være et forsøg på at opnå konstrueret konsensus.

Som nævnt er det tydeligt, at de offentlige myndigheder generelt i casen besidder meget magt. Dog skal det tilføjes at det primært er den politiske del af myndighederne, hvorfor også stadsarkitektens og planlæggeres magtudøvelse er markeret i parentes. Selvfølgelig har de ansatte i den tekniske forvaltning en rådgivende rolle i magtspillet, men de afgørende beslutninger er helt klart taget længere oppe i hierarkiet af de politiske kræfter.

Når der tales om ejernes magtposition i forbindelse med casen fokuseres der primært på TK Development, selv om Nica også ejer 50 % af grunden. Dette skyldes, at TK Development består af stærke kræfter i byudviklinger, hvilket myndighederne er klar over og således også tager til efterretning.

Rækken af markeringer under den diskursanalytiske magtform, jf. figur 6.1, er et udtryk for proomdannelse-diskursens magtrelation i forhold til antiomdannelse-diskursen. Det er således proomdannelse-diskursen, i deres italesættelser om byomdannelsen overfor antiomdannelse-diskursen, der primært er magtudøveren under den Foucault'ske magtforståelse.

Samlet ses det klart, at myndighederne og ejerne i form af TK Development har været i besiddelse af de stærkeste magtkræfter i byomdannelsen på Østre Havn. På trods af at det må konstateres ud fra casen, at myndighederne har den største magtbeføjelse i form af lovgivningen, må det dog konkluderes, at ejeren, den private bygherre TK Development, har været den mest dominerende faktor i processen. Det er således TK Development, der har haft mest indflydelse på planens udformning, idet private bygherrer et langt stykke hen ad vejen kan påvirke planprocessen – det er jo trods alt dem, der finansierer projektet.

---

### Noter:

20. Alternativet var at omdannelsesområdet samlet skulle betragtes som et blandet bolig- og erhvervsområde og have en støjgrænse på 55/45/40 over hele området, hvilket virksomhederne umuligt kunne leve op til.

21. Det påpeges dog af Aalborg Kommune at Aalborg Industries ikke overholder deres støjkrav i miljøgodkendelsen, som derfor er under behandling på nuværende tidspunkt. Sagen har dog ikke direkte noget med den givne case at gøre, idet det er overfor anvendelsen på modsatte side af virksomheden, at den ikke overholder kravene i miljøgodkendelsen.



## 7 Konklusion

I nærværende kapitel forsøges det at sammenholde og konkludere på projektets indsamlede empiri, der er blevet analyseret i forhold til den teoretiske referenceramme indeholdende diskursteori og magtteori.

### 7.1 Resumé af projektets problemstilling

Den traditionelle industri er i nedgang og de vidensbaserede lettere erhverv i form af kontorer og andre serviceerhverv er i stigende fremgang. Tendensen er således, at en del ældre erhvervs- og havneområder, typisk beliggende på centrale byarealer, efterlades tomme og nedslidte efter, at de traditionelle produktionsvirksomheder enten er lukket eller flyttet til mere perifere områder. Samtidig vokser behovet for byområder til den stigende vækst indenfor de liberale erhverv samt til boliger pga. befolkningens ændrede bosætningsmønstre<sup>22</sup>.

Umiddelbart er løsningen således også simpel; anvend de ældre og nedslidte erhvervs- og havnearealer til at opføre nye, attraktive og levende byområder med blandede funktioner i form af både boliger og lettere erhverv, og på denne måde løse to problemer gennem én planlægning. Dermed genanvendes de gamle industriområder i stedet for at ibrugtage ny og jomfruelig jord samtidig med, at der skabes plads til nye og mere bymæssige funktioner. Løsningen og den bæredygtige tankegang er dog ikke helt rosenrød og problemfri, idet der ofte ligger eksisterende virksomheder tilbage i de bynære industriområder, som i princippet ikke er under afvikling – og hvad så med dem?

Overvejelserne omkring at byomdanne disse erhvervs- og havneområder er da en afvejning af hvilke områder, der fortsat er bedst egnede til at huse traditionelle erhverv, og hvilke der er potentielt egnede til at blive omdannet til andre formål [Miljøministeriet, 2002 III]. Konsekvenserne, der i værste fald kan blive realiteten er, at de eksisterende virksomheder ikke kan leve op til de skærpede miljøkrav, der automatisk følger omdannelsen af områderne, når de miljøfølsomme funktioner etableres. Det er således også fra kommunernes side et spørgsmål om at tage hensyn til de eksisterende virksomheder og ikke pålægge dem krav, som er urealistiske at opfylde. Hensigten er således også, at kommunerne skal planlægge "udenom" de virksomheder, der ikke økonomisk eller teknisk har mulighed for at tilpasse

sig områdets nye funktioner, eller helt lade være med at byomdanne, hvis det kommer til at gå ud over de eksisterende virksomheder.

Ud fra ovenstående, planlægningsmæssige problemstilling, tager projektet udgangspunkt i, hvorvidt kommunerne håndterer at byomdanne og samtidig tage hensyn til de eksisterende virksomheder. Projektet er dermed også specielt orienteret mod eksistensgrundlaget for disse virksomheder samt hvilke ressourcer og virkemidler, de er i besiddelse af i kampen mod fremtiden.

I projektet tages der udgangspunkt i byomdannelsen på Aalborg Østre Havn, hvor en privat bygherre siden år 2001 har ønsket at omdanne det gamle værftsareal til et nyt og attraktivt bolig- og kontorområde. Bølgerne har gået højt og diskussionerne været endeløse mellem omdannelsens aktører, hvor især de eksisterende virksomheder og Nordjyllands Amt har været skeptiske overfor ejerens og kommunens planer for området. I marts 2003 blev der dog endeligt vedtaget en lokalplan for området og første spadestik blev derefter taget i foråret 2004.

For at kunne vurdere hvordan og hvorvidt der er blevet taget hensyn til de eksisterende virksomheder i casen belyses, hvilke virkemidler, der konkret er blevet anvendt samt hvilke forskellige diskurser og magtformer, der har udøvet sig i processen. Anvendelsen af disse er tilsammen medvirkende til at fortælle, hvordan et hensyntagen til virksomhederne har indgået i processen. I det følgende forsøges således at samle op og konkludere på projektets analyser af caseforløbet, og således svare på problemformuleringen fra projektets indledende del:

*Med udgangspunkt i et casestudium af byomdannelsen på Aalborg Østre Havn undersøges, hvordan forskellige virkemidler, diskurser og magtformer indgår mellem de involverede aktører i en byomdannelsesproces, hvor der stadig er beliggende eksisterende virksomheder i området, som ikke er under afvikling?*

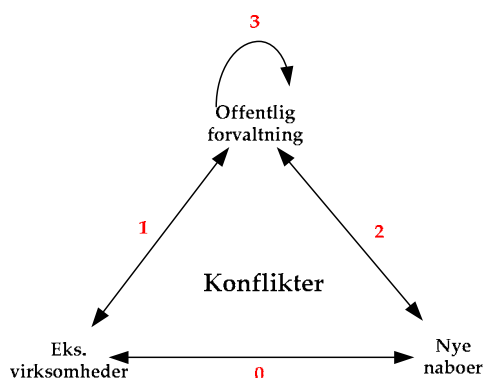
Problemformuleringen er i projektets indledende del blevet operationaliseret i fem underspørgsmål, som strukturen i konklusionen ligeledes er opbygget efter. Underspørgsmålene er:



- A. Hvilke virkemidler anvender den offentlige forvaltning overfor de eksisterende virksomheder, og hvordan reagerer virksomhederne herefter, for at få deres interesser tilgodeset i byomdannelsesprocessen?
- B. Hvilke virkemidler anvender den offentlige forvaltning overfor de nye naboer, og hvilke virkemidler anvender de nye naboer modsat, for at få deres interesser tilgodeset?
- C. Hvilke virkemidler anvendes internt i den offentlige forvaltning til at klarlægge hvilke hensyn og prioriteringer, der skal tages i byomdannelsesprocessen?
- D. Hvordan udspiller forskellige diskurser sig i byomdannelsesprocessen, og hvilken betydning får det dermed på casens magtrelationer?
- E. Hvordan påvirkes de involverede aktører i omdannelsesprocessen og hvem/hvad bliver dermed de dominerende faktorer i processen?

## 7.2 Konflikter og virkemidler i byomdannelsen på Østre Havn

Som nævnt i afsnit 1.5 i projektets indledende del betragtede projektgruppen primært konflikterne i byomdannelsen som modstridende interesser blandt de tre aktørgrupper; offentlige myndigheder, eksisterende virksomheder samt nye naboer, jf. konflikttrekanten i figur 7.1. Gruppen fandt dog efterfølgende ud af, at en del øvrige aktører også var nødvendige at inddrage i analysen, for at opnå en fyldestgørende beskrivelse og forståelse for casen. De øvrige aktører var Aalborg Havn, Nica, TK Development samt foreningen Havnefronten. For at besvare underspørgsmål A - C samles der i det følgende op på hvilke konflikter, der har været til stede i casen blandt de involverede aktører, og dermed også hvilke



Figur 7.1: Konflikttrekant for Østre Havn.

virkemidler, retlige som ikke-retlige, der har været anvendt.

### 7.2.1 Konfliktsituation 0 og 1

Som tidligere omtalt er hele udgangspunktet for konflikterne i omdannelsen, at miljøfølsomme anvendelser i form af f.eks. boliger og serviceerhverv bliver placeret side om side med industritunge virksomheder, der ofte både støjer, støver og lugter. Som også vist i figur 7.1 er det således konfliktsituation 0 mellem de eksisterende virksomheder og de nye naboer, der er hele grundlaget for uenighederne i byomdannelsen.

Det er således også disse potentielle konfliktforhold mellem de nye naboer og de eksisterende virksomheder, der ligger til grund for konfliktforholdet mellem virksomhederne og de offentlige myndigheder, jf. situation 1 i figur 7.1. Konflikten konkrete karakter udmøntes i, at virksomhederne føler sig truet på deres fremtidige eksistensgrundlag pga. skærpede miljøkrav til især støj og støv. Lugt betragtes ikke som en væsentlig miljøgene på området. De offentlige myndigheder i form af amtet har bakket virksomhederne op, idet amtet tillige har været klar over at mulige klagesager i henhold til konflikten ville pådrages dem. Modsat har de kommunale myndigheder modsvaret virksomhederne med, at der *ikke* ville opstå konfliktsituationer mellem virksomhederne og de nye naboer, idet disse forhold, herunder afstandsforanstaltninger og andre afskærmninger, var taget med i planens overvejelser. Kommunen nævner, at omdannelsen ikke vil få bemærkelsesværdig indflydelse på virksomhedernes videre drift, men at udvidelsesmulighederne i fremtiden dog er urealistiske<sup>23</sup>. De nævnte konflikter er således også grundlaget for brugen af virkemidler i denne konfliktsituation mellem de to parter, og der henledes i denne sammenhæng til underspørgsmål A:

<i>A: Hvilke virkemidler anvender den offentlige forvaltning overfor de eksisterende virksomheder og hvordan reagerer virksomhederne herefter, for at få deres interesser tilgodeset i byomdannelsesprocessen?</i>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Konfliktforholdene mellem de eksisterende virksomheder og især de kommunale myndigheder har bevirket et splittet brug af virkemidler. Dette skyldes, at virksomhederne indirekte har inddelt sig i to lejre; foderstofvirksomhederne DLG og Hedegaard, som har accepteret byomdannelsen samt Aalborg Industries og Teknos, der fuldstændig

modsatte sig omdannelsen. Disse to forskellige synspunkter på omdannelsen er således også kendetegnende i deres brug af virkemidler. I relationen mellem kommunen og Aalborg Industries/Teknos er det således primært retlige virkemidler, der har været anvendt i form af *indsigelse mod lokalplanforslag* (nr. 10-066), *skærpelse af miljøkrav* samt i meget mindre grad *dialog, debat* og *forhandling* af ikke-retlige (og mere "bløde") virkemidler. I modsætning dertil indgik der i relationen mellem kommunen og foderstofvirksomhederne kun *dialog, debat* og *forhandlinger*, jf. også figur 5.8 og 5.9 i afsnit 5.1.7. Endvidere er foderstofvirksomhedernes bemærkninger til lokalplanforslaget (nr. 10-066) blevet taget til efterretning, mens Aalborg Industries' og Teknos' indsigelser ikke er blevet imødekommet og i et enkelt tilfælde ignoreret. Der dannes således et billede af, at der er anvendt et differentieret brug af virkemidler i de to forskellige relationer og således også en differentieret ageren fra kommunens side.

I henhold til underspørgsmål A er det således kendetegnende, at de virksomheder, som har været meget modstander af omdannelsen har benyttet de "hårde" virkemidler i et forsøg på at opnå indflydelse, hvilket dog ikke er lykkedes. De virksomheder som accepterede omdannelsen har derimod opnået langt større indflydelse og hensyntagen ved at gå i dialog og forhandling. Det er dog tydeligt, at foderstofvirksomhedernes inddragelse i processen er på kommunens præmisser, idet især Hedegaard har måttet betale en pris for at blive en "medspiller". En pris på flere millioner til at omlægge sine produktions- og transportforhold, så lokalplanen for værftsområdet kunne realiseres<sup>24</sup>.

Kommunen har således også differentieret sit brug af virkemidler alt efter virksomhedernes indstilling til byomdannelsen og derefter behandlet dem med henholdsvis fløjlshandsker eller jernnæver. En sådan skelnen mellem anvendelsen af virkemidler fra kommunens side er i princippet fornuftig nok, således kommunen kan sætte ind med de rette virkemidler i de rette situationer. Dog tyder det på i denne situation, at de virksomheder, der har været villige til at acceptere byomdannelsen har kommet godt ud af det med kommunen og har kunnet klare processen gennem de kommunikative virkemidler, mens det modsatte har været tilfældet for de to virksomheder, der ikke har været tilhænger af omdannelsen.

### 7.2.2 Konfliktsituation 2

I konfliktsituation 2 mellem de offentlige myndigheder og de nye naboer, Kommunedata (KMD) har der endnu ikke været konfliktforhold, hvilket primært skyldes, at KMD ikke har etableret sig på området endnu. Dette er dog ikke ensbetydende med, at der ikke er anvendt virkemidler, som således kan besvare underspørgsmål B:

*B: Hvilke virkemidler anvender den offentlige forvaltning overfor de nye naboer og hvilke virkemidler anvender de nye naboer modsat, for at få deres interesser tilgodeset?*

Som nævnt i afsnit 1.3 i projektets indledende del kan potentielle konflikter opstå i fremtiden i fald kommunen eller amtet senere i processen giver virksomhederne længere snor ved f.eks. at slække på deres miljøkrav. De nye naboer har således mulighed for at klage over myndighedernes afgørelser på baggrund af de naboretlige bestemmelser. En lignende situation var under opløb i casen, da amtet lavede en speciel overgangsordning for foderstofvirksomhederne omkring diffust støv. Overgangsordningen indebærer, at amtet indtil år 2010 vil dispensere fra at håndhæve reglerne på området. Overgangsordningen betyder således, at de nye naboer i perioden må tåle den diffuse støv fra foderstofvirksomheder, idet de ikke var opmærksomme på at fremsætte indsigelse overfor tiltaget.

På baggrund af de ikke-tilstedeværende konflikter mellem de nye naboer og myndighederne er der endnu ikke anvendt retlige virkemidler i casen. Dog har de nye naboer i høj grad benyttet sig af ikke-retlige virkemidler for at få deres interesser tilgodeset i form af *dialog*, *samarbejde* og *kravsættelse*. Dialogen og samarbejdet har hovedsageligt foregået med udviklingsfirmaet TK Development, der har udarbejdet bebyggelsesplanen for området, og som også på KMD's vegne har siddet med i adskillige forhandlinger med kommunen, amtet og de eksisterende virksomheder. Fastsættelsen af krav har KMD benyttet sig af overfor kommunen i form af konkrete bestemmelser for områdets udseende inden virksomhedens etablering.

### 7.2.3 Konfliktsituation 3

Under casens forløb har det været tydeligt, at de offentlige myndigheder i form af amtet og kommunen ikke har haft samme synspunkter omkring byomdannelsen, hvilket relaterer til konflikttrekantens 3. konfliktforhold, jf.

figur 7.1. Konflikten mellem amtet og kommunen har hovedsageligt bestået i forskellige opfattelser af miljøgenernes karakter og dermed også forskellige opfattelser og vurderinger af konflikten mellem de eksisterende virksomheder og den nye miljøfølsomme anvendelse. Konflikten mellem de to parter drejede sig primært om generne fra det diffuse støv fra foderstofvirksomhederne, hvor parterne havde forskellig opfattelse af genens karakter. Amtet mente klart, at generne fra det diffuse støv ville opstå i et langt større omfang end kommunen påpegede, og de to myndigheder så ikke umiddelbart ud til at kunne opnå konsensus omkring problemstillingen. Det eneste retlige virkemiddel i denne relation hentyder da også til, at parterne var langt fra enige. Efter kommunens offentliggørelse af lokalplanforslaget for omdannelsesområdet (nr. 10-066) nedlagde amtet derfor med det samme *veto*, hvilket også delvis besvarer underspørgsmål C:

<i>C: Hvilke virkemidler anvendes internt i den offentlige forvaltning til at klarlægge hvilke hensyn og prioriteringer, der skal tages i byomdannelsesprocessen?</i>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Til kommunens held – og til andre som gerne så en byomdannelse på de gamle værftsarealer realiseret – opkøbte Hedegaard midt i de endeløse forhandlinger foderstoffabrikken KFK. Hedegaards indtrædelse i processen, set i sammenhæng med de produktions- og transportmæssige ændringer virksomheden kunne udføre, udmøntede sig i et kompromis mellem casens mest stridende parter – kommunen og amtet - der således resulterede i, at amtet trak sin indsigelse tilbage og lokalplanen kunne vedtages.

Myndighederne har også internt benyttet sig af de ikke-retlige virkemidler *dialog, debat og forhandling*, der dog primært er foregået i sammenhæng med fællesmøder med andre aktører, som f.eks. de eksisterende virksomheder og TK Development, som også deltog på vegne af de nye naboer. Det pointeres af myndighederne (planlæggerne og sagsbehandlerne), at anvendelsen af disse virkemidler på "tekniker-plan" har været fornuftige og har haft karakter af fornuftig kommunikation. Dog påpeger de, at denne kommunikation ikke har været tilstrækkelig, da ingen af disse parter havde politisk indflydelse.

I henhold til underspørgsmål C, og ovenstående besvarelse af den, står det således også klart, at planlæggerne og politikerne i henholdsvis kommunen og amtet har vidt forskellige roller og synspunkter i processen i tilknytning til hvilke hensyn og prioriteringer, der skal tages. Sagsbehandleren fra amtet

påpeger f.eks., at planlæggerne og sagsbehandlerne fra henholdsvis kommunen og amtet godt kunne forstå hinandens synspunkter. Samtidig lægges der heller ikke skjul på, hvor beslutningerne bliver taget, og at politikerne ikke altid lytter til sagsbehandlerne råd og vejledninger. I den offentlige forvaltning er det således klart de politiske og dermed økonomiske behov, der først og fremmest tilgodeses, frem for de miljømæssige principper, herunder hensyntagen til de eksisterende virksomheder.

#### 7.2.4 Konfliktsituationer med de øvrige aktører

Som nævnt indgår tillige Aalborg Havn, Nica, TK Development samt foreningen Havnefronten som involverede aktører i casen. Konkrete konflikter er kun opstået med Aalborg Havn, som fremsatte indsigelse mod lokalplanforslaget (nr. 10-066), samt med TK Development. Indsigelsen fra Aalborg Havn fokuserede primært på en vej- og stiforbindelse, hvorfor den ikke yderligere belyses i denne sammenhæng. Konflikten TK Development og kommunen/amtet imellem baserede sig primært på placeringen af bebyggelser i omdannelsesområdet, hvor løsningen blev en enkelt ekstra bygning (som afskærmning mod foderstofvirksomhederne) og enkelte småjusteringer på andre bebyggelser. Konflikten parterne imellem udmøntede sig kun til brug af ikke-retlige virkemidler i form af *dialog*, *debat* og *forhandlinger*, hvor Hedegaard som tidligere nævnt indgik som forløsning i sagens problemstillinger.

#### 7.2.5 Opsamling

Et meget karakteristisk træk ved casens konflikter er, at de mest stridende parter begge befinder sig i forvaltningen, nemlig amtet og kommunen, på trods af at det grundlæggende konfliktforhold i casen finder sted mellem de eksisterende virksomheder og de nye naboer. Havde den primære konflikt f.eks. fundet sted mellem virksomhederne og kommunen, havde det på trods af denne uenighed været muligt at få gennemført planen, hvilket ikke er muligt så længe, det er de offentlige myndigheder, der strides. Et andet karakteristisk aspekt ved konflikterne er, at de finder sted på grundlag af forskellige skønsvurderinger, hvorpå der intet konkret svar findes. Således virker begrebet "diffust støv" umiddelbart som en videnskabelig og konkret størrelse, hvilket dog ikke er tilfældet, idet begrebet og konsekvenserne heraf er udefinerlige og bygger på den enkeltes vurdering.

Konflikternes karakter har også afspejlet sig i brugen af virkemidlerne, der således har været præget af meget konfliktende relationer, som f.eks. mellem kommunen og amtet samt mellem kommunen og Aalborg Industries/Teknos. Disse relationer har været præget af brugen af meget stærke og hårde virkemidler som indsigelser, skærpelser via påbud osv. En anvendelse af de mere kommunikative virkemidler har til tider været forsøgt i disse relationer, men har dog som oftest ikke fundet en fornuftig anvendelse.

På baggrund heraf ses altså en forskel i kommunens relationer med de forskellige eksisterende virksomheder, hvor der specielt er forskel på brugen af virkemidler hos henholdsvis de aktører, som er imod omdannelsen og de aktører, som har accepteret den. Virksomheder som Aalborg Industries og Teknos, som er imod, har derfor haft behov for at anvende hårdere midler end foderstofvirksomhederne. Der er således også forskel på kommunens ageren overfor de to grupper af aktører, hvor foderstofvirksomhedernes ønsker er blevet indfriet, mens Aalborg Industries og Teknos' ønsker *ikke* er imødekommet. En tendens er således slående; er man imod kommunens interesser, behandles man med jernnæven, mens de accepterende parter af omdannelsen behandles med fløjlshandsker, hvilket tillige ses gennem kommunens virkemidler overfor de nye naboer KMD, der har fået alle ønsker og krav opfyldt.

### 7.3 Diskurser og magtrelationer i omdannelsen på Østre Havn

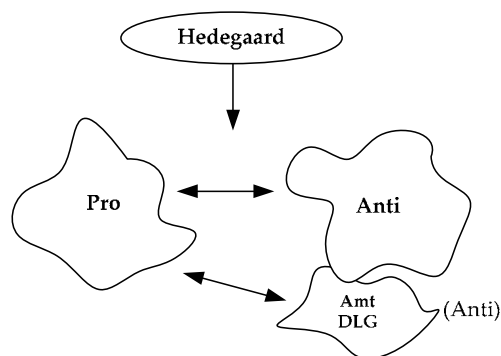
Idet diskursanalysen gennem hele projektet er set i sammenhæng med magtanalysen forsøger følgende afsnit således også tilsammen at besvare underspørgsmål D og E:

<i>D: Hvordan udspiller forskellige diskurser sig i byomdannelsesprocessen, og hvilken betydning får det dermed på casens magtrelationer?</i>
<i>E: Hvordan påvirkes de involverede aktører i omdannelsesprocessen, og hvem/hvad bliver dermed de dominerende faktorer i processen?</i>

#### 7.3.1 Casens diskurser

På baggrund af de omtalte konflikter i byomdannelsen på Østre Havn, dannes der to overordnede diskurser. To diskurser, hvor den ene er *for* byomdannelsen og den anden er *imod* – en pro- og en antiomdannelses-

diskurs. De aktører, der har tildannet sig pro-diskursen er Aalborg Kommune, ejerne af området (Nica og TK Development) samt den nye nabo på området (KMD). Aktørerne, der tilslutter sig anti-diskursen er de eksisterende virksomheder og amtet. Amtet og DLG har dog løsrevet sig fra den fuldstændige anti-diskurs, jf. figur 7.2, hvilket skal ses i lyset af, at amtet og DLG er knap så skeptiske som Aalborg



Figur 7.2: Dannelsen af hegemoni.

Industries og Teknos, og som efter Hedegaards indtrædelse i processen er blevet mere velvillige overfor projektets gennemførelse. Hedegaard var således ikke fra start en del af hegemonikampen, da virksomheden ikke på daværende tidspunkt var involveret i processen. Efterfølgende har Hedegaard dog tilsluttet sig den "løsrevne" anti-diskurs, som accepterer byomdannelsen og bare vil klare sig igennem med mindst mulig tab.

De to diskurser er således også et udtryk for forskellige interesser og rationaler, hvor der, på trods af at begge aktører har et økonomisk rationale, er en skelnen mellem et vækstrationale og et tabsbegrænsningsrationale de to diskurser imellem, jf. figur 7.3.

Diskurs	Proomdannelsesdiskurs	Antiomdannelsesdiskurs
<b>Aktører</b>	Aalborg Kommune Kommunedata (ny nabo) Nica/TK Development (ejere)	Aalborg Industries Teknos (DLG) (Hedegaard) (Nordjyllands Amt)
<b>Rationaler</b>	Økonomisk Vækst	Økonomisk Tabsbegrænsning Miljøkonfliktundvigende

Figur 7.3: Pro- og antiomdannelsesdiskursens aktører og rationaler.

Pro-diskursen ser således byomdannelsen på Østre Havn som en nødvendighed og som den eneste rigtige løsning, der i deres virkelighedsforståelse ikke kan diskuteres. Det er således den eneste rigtige vej at gå for at skabe vækst i byen og dermed tjene penge, jf. figur 7.3.



Omvendt ser anti-diskursen byomdannelsen som noget konfliktfyldt og forsøger derfor at begrænse og reducere tabet så meget som muligt. Dog forsøger Aalborg Industries og Teknos direkte at modstride sig en omdannelse, hvorimod foderstofvirksomhederne og amtet har set udviklingen i øjnene. På baggrund deraf har disse også samarbejdet med pro-diskursen for at finde den mest fornuftige løsning. Pro-diskursen *har* således indtaget en hegemoniposition over amtet og foderstofvirksomhederne, mens den stadig kæmper om hegemoniet overfor den klare anti-diskurs bestående af Aalborg Industries og Teknos, jf. figur 7.2.

### 7.3.2 Casens magtformer og -relationer

Diskursernes bagvedliggende rationaler er således også afgørende for, at de respektive aktører udøver magt eller indgår i de magtrelationer som de gør. I casen ses en ligevægtig anvendelse af henholdsvis de aktørbundne magtformer og af de strukturelle magtrelationer, hvor den enkelte aktørs udøvelse af magt typisk kan begrundes i aktørens rationaler. Dog træder det også tydeligt frem, at anvendelsen af magten primært ligger hos myndighederne eller andre aktører, der har tilstrækkelige ressourcer i form af f.eks. økonomiske midler. Dette ses af figur 6.1, hvor både Hedegaard og TK Development optræder som magtudøvere udover de offentlige myndigheder.

Det overordnede rationale for både pro- og anti-diskursen er af økonomisk karakter og vægter stort i begrundelsen for aktørernes magtudøvelse. F.eks. er både Hedegaards og TK Developments magtudøvelse begrundet i deres økonomiske rationaler om henholdsvis at skabe vækst samt tjene penge (TK) og om at begrænse tab og derved spare penge (Hedegaard). Også den massive brug af magtudøvelse fra myndighedernes side kan begrundes i deres rationaler om at skabe vækst og udvikling samt fra amtets side at undgå miljømæssige konflikter.

Der indgår således to overordnede diskurser, hvor proomdannelsesparten er den diskurs, der anvender mest magt, jf. figur 6.1 i afsnit 6.3. Magtformerne udgøres både af den direkte magt, den usynlige magt samt af de strukturalistiske magtrelationer, hvor aktørerne kontinuerligt forsøger at opnå hegemoni over hinanden. Det kan således også konkluderes, at aktørernes forskellige italesættelser, ageren samt bagvedliggende rationaler

er grundlæggende for hvilke magtrelationer de indgår i samt hvem, der bliver den dominerende part og derved opnår hegemoni.

Det skal i denne forbindelse også nævnes, for tillige fyldestgørende at besvare underspørgsmål E, at projektgruppen indledningsvist var af den overvisning at den mest dominerende aktør i processen således også var den mest magtfulde. Denne betragtning deler gruppen dog ikke længere, idet der i realiteten er forskel. I casen på Aalborg Østre Havn kan det således konkluderes, at TK Development har haft størst indflydelse på planens gennemførelse, mens det må konstateres, at kommunen i sidste ende har besiddet den største magtbeføjelse. TK Developments indflydelsesposition og dermed dominans skal ses i lyset af deres kapitalstærke virksomhed og deres position som grundejer, mens kommunens magtbeføjelser tilskrives lovgivningen, der praktisk talt kan anvendes således, at kommunens ønsker til enhver tid kan opnås (medmindre amtet nedlægger veto).

Det skal dog også nævnes at foderstofvirksomheden Hedegaard også har været en dominerende aktør i omdannelsesprocessen. Ikke dominerende som den mest indflydelsesrige, men nærmere som casens centrale aktør. Med dette menes, at Hedegaards indtrædelse i processen og de deraf følgende produktionsomlægninger var årsagen til, at der overhovedet kunne findes en løsning i omdannelsen af Østre Havn.

### **Magt kontra indflydelse**

Som nævnt i ovenstående afsnit er det primært de offentlige myndigheder, ejerne og sekundært virksomheden Hedegaard, der udøver magt i casen. Dog er det her vigtigt at skelne mellem at have magt eller blot at have indflydelse på sagens udfald. I projektets afsnit 2.2.3 redegør projektgruppen for forskellen mellem magt og indflydelse, hvor indflydelse tillige er en påvirkningsform, men hvor dén, indflydelsen bliver rettet imod, har selvbestemmelse til at afgøre, hvorvidt indflydelsen skal påvirke aktøren. I nedenstående skema er det således illustreret, hvilke lokaliserede påvirkninger i casen projektgruppen vurderer at være baseret på indflydelse og ikke magt, jf. figur 7.4.

<b>Aktør \ Magt-former</b>	<b>Direkte adfærds-kontrol</b>	<b>Ikke-beslutnings-tagen</b>	<b>Konstru. kon-sensus</b>	<b>Strukturel magt</b>	<b>diskurs-analytisk magt</b>
<b>DLG</b>					
<b>KFK</b>					
<b>Hedegaard</b>				x	
<b>Aal. Industries</b>					
<b>Teknos</b>					
<b>NJ. Amt</b>	x			x	
<b>Borgmester</b>	x	x		x	x
<b>Politiker</b>	x	x		x	x
<b>Stadsarkitekt</b>	(x)	(x)		(x)	(x)
<b>Planlæggere</b>	(x)	(x)		(x)	(x)
<b>KMD</b>	x				x
<b>TK Developm.</b>		x		x	x
<b>Nica</b>					x
<b>Aalb. Havn</b>					
<b>Havnefronten</b>					

Figur 7.4: Udøvelse af indflydelse (gråt markeret) kontra magt i casen<sup>25</sup>.

Ud fra figur 7.4 ses at både amtets, kommunens, TK Developments, KMD's samt Hedegaards anvendte magtformer til dels også præges af indflydelse. De enkelte indflydelsessituationer beskrives i det følgende.

#### *Kommunens indflydelse*

Under magtens første dimension, den direkte adfærdskontrol, vurderer projektgruppen, at planlæggerne i kommunen til dels påvirker i form af indflydelse. Dette sker i forbindelse med politikernes magtudøvelse overfor planlæggerne, hvor planlæggerne forinden har forsøgt at påvirke politikerne i en bestemt retning. Det lykkedes dog ikke til fulde for planlæggerne at opnå indflydelse, idet politikerne ønsker omdannelsen gennemført, mens planlæggerne taler for at afvente områdets udvikling.

#### *KMD's indflydelse*

Også KMD's påvirkningsform under magtens første dimension er præget af indflydelse frem for magt. KMD stiller i casen direkte krav til, at områdets udseende skal være præsentabelt, når virksomheden flytter ind på området, hvilket kommunen retter sig efter. Kommunen havde dog mulighed for selv

at bestemme, hvorvidt de skulle efterkomme KMD's krav, men vælger at gøre det, idet virksomheden er vigtig for kommunen at få lokaliseret i byen.

#### *Amtets indflydelse*

Under magtens fjerde dimension, den strukturelle magt, forekommer der op til flere indflydelsesrelationer. Den ene aktør, der udøver indflydelse er amtet, der via deres ekspertviden og myndighedsstatus ubevidst påvirker de eksisterende virksomheder til at indtage samme skepsis overfor den nye anvendelse på værftsområdet. Virksomhederne havde mulighed for selv at danne sig et indtryk af omdannelsen, men lod sig påvirke af amtets holdninger og synspunkter.

#### *Hedegaards indflydelse*

Også Hedegaard har påvirket de andre aktører i retningen af den vedtagne løsning via deres tiltrædelse i processen. Kommunen og amtet havde dog mulighed for at sige nej til Hedegaards forslag og dermed haft selvbestemmelse i sagen, men valgte dog at lade sig påvirke af virksomheden. Dette skal netop ses i lyset af, at Hedegaards forslag var eneste udvej, hvis planen skulle realiseres.

#### *TK Developments indflydelse*

I relationen med kommunen har TK Development haft meget indflydelse i form af deres "navn" indenfor byggebranchen. Kommunen behøvede derfor ikke nødvendigvis at efterkomme TK Developments ønsker for området, men lod sig alligevel påvirke, idet en privat bygherres investering i et projekt mindsker kommunens omkostninger i udviklingsprocessen.

#### *Pro-diskursens indflydelse*

I skemaet figur 7.4 illustrerer alle markeringerne i magtens femte dimension, den diskursanalytiske magt, pro-diskursens magtudøvelse over anti-diskursen. Denne magtudøvelses ser projektgruppen dog nærmere som en indflydelsesrelation mellem de to diskurser, hvor pro-diskursen påvirker anti-diskursen, eller i hvert fald dele af den, til at acceptere pro-diskursens hegemoniposition.

### 7.3.3 Opsamling

Det er ud fra casen kendetegnende, at der overordnet fremkommer to forskellige og modsatrettede diskurser i relation til omdannelsen – en proomdannelses-diskurs og en antiomdannelses-diskurs. Begge diskurser opererer ud fra et økonomisk rationale, der dog er differentieret i pro-diskursens vækstrationale og i anti-diskursens tabsbegrænsningsrationale. På trods af at de begge er økonomiske rationaler, er de således også hinandens modsætninger.

Rationalerne er tillige afgørende for de magtformer og –relationer, der finder sted i casen og som primært udøves af aktørerne fra pro-diskursen. Pro-diskursens aktører har således i højere grad end anti-diskursens aktører været i besiddelse af de ressourcer og strukturelle positioner, der har gjort netop disse aktører mere "magtfulde" og "indflydelsesrige". Det kan således også konkluderes, at den politiske bemyndigelse, i form af udøvelse og håndhævelse af lovgivningen, samt økonomiske midler primært har været afgørende for, hvorvidt aktørerne har haft mulighed for at påvirke andre.

## 7.4 Hensyntagen til de eksisterende virksomheder

Projektgruppens initierende undren forud for projektet var, som også kan udledes af den overordnede problemformulering, jf. afsnit 7.1, hvorvidt kommunerne i byomdannelserne af byens ældre erhvervs- og havneområder tog hensyn til de eksisterende virksomheder i området. På baggrund af gruppens 9. semesterprojekt omkring byomdannelsens barrierer og lovændringens<sup>26</sup> anvendelighed og tilstrækkelighed blev projektgruppen særlig opmærksom på problemstillingen omkring de eksisterende virksomheder. Virksomhederne kan ofte risikere at stå som taberen i spillet, i form af at blive presset ud af området pga. skyhøje miljøkrav. På baggrund deraf findes det også fornuftigt at vurdere, hvorvidt der egentlig er taget hensyn til de eksisterende virksomheder i byomdannelsen på Østre Havn.

### 7.4.1 Hensyntagen på Østre Havn

I bemærkningerne til forslaget til lov om ændring af lov om planlægning vedr. byomdannelse<sup>27</sup> fremgår det at *"reglerne i lovændringen vil blive udformet således, at der tages hensyn til de tilbageværende erhvervsvirksomheder. Det er ikke meningen, at alle havneområder skal omdannes til boligområder, eller at*

*velfungerende erhvervsvirksomheder skal fordrives, fordi der kommer boliger i nærheden."* [Miljøministeriet, 2002 I]

*Tillige gøres der opmærksom på, at "kan en virksomhed, som forventes at fortsætte i en længere årrække, ikke støjdæmpes i tilstrækkelig grad, må omdannelsen respektere dette og holde afstand til virksomheden, så længe den ligger der, medmindre kommunalbestyrelsen vil fjerne den ved ekspropriation. (...) Hensigten er således ikke at velfungerende virksomheder skal fordrives af byomdannelsen."* [Miljøministeriet, 2002 I]

I bemærkningerne til lovforslaget gøres der således meget ud af at pointere, at der skal tages hensyn til de eksisterende virksomheder i området. Der står således også, at hensyntagen skal gøres ved kun at omdanne ældre erhvervs- og havneområder, der er *under afvikling* og på en sådan måde, at det kan *dokumenteres*, at de eksisterende virksomheder også reelt kan nedbringe deres miljøgener. Disse bestemmelser er udarbejdet med grundlag i at beskytte de eksisterende virksomheder, der stadig er velfungerende og dem, som ikke teknisk eller økonomisk kan nedbringe deres miljøgener overfor den nye miljøfølsomme anvendelse. [Kronborg, 2003 I]

Spørgsmålet er blot efterfølgende, hvordan "hensyntagen" defineres og hvordan det sikres, at det bliver overholdt. Er hensyntagen således når virksomhederne inddrages i dialogen om områdets fremtid? Er det når de sikres en fortsat eksistens på området, eller er det når de meddeles, at deres forhenværende udvidelsesmuligheder ikke længere er realistiske? Mulighederne er mange, og vurderingerne bygges ofte på et skøn og ud fra uklare og svage vejledende bemærkninger, som f.eks. bemærkningerne til lovforslaget om ændring af planloven. Der findes således ikke deciderede bestemmelser i lovgivningen, der konkret sikrer hensyntagen til virksomhederne i byomdannelsescases, og disse risikerer derfor også at blive taberen i spillet med et stærkt forringet virksomhedsgrundlag.

Kigges der konkret på casen på Østre Havn, har der også været diskussioner om, hvorvidt der er blevet taget hensyn til de eksisterende virksomheder. Foderstofvirksomhederne DLG og Hedegaard mener klart, at der er blevet taget hensyn til deres virksomheder og til deres fortsatte eksistens på området. Virksomhederne har dog også i sammenhæng med omdannelsen af værftsarealet fået udarbejdet en lokalplan (nr. 10-063) for deres eget område, der konkret og lovmæssigt sikrer dem en fremtid på området. Modsat mener

virksomheden Teknos ikke, at der er blevet taget hensyn til dem i processen og slet ikke på baggrund af deres meget skærpede udvidelsesmuligheder. Virksomheden havde netop planer om at udvide fabrikken, hvilket pludselig ikke kan lade sig gøre pga. områdets ændrede anvendelse i fremtiden. Virksomheden påpeger endvidere, at det fra kommunens side af er tegn på kortsigtet planlægning frem for langsigtet.

Ud fra denne case kan det konkluderes, at hensyntagendet er foretaget fra kommunens side i takt med at boligerne på værftsarealet er placeret længst væk fra virksomhederne som muligt og at både støj- og støvafskærpningsforanstaltninger er etableret for at undgå miljøkonflikter. Dog er op til flere virksomheder blevet meddelt, at de kan påregne skærpede miljøkrav i fremtiden samt, at de ikke skal regne med at kunne udvide. Sidstnævnte konkluderes af projektgruppen *ikke* at være hensyntagen til de eksisterende virksomheder, idet virksomhedernes eksistensgrundlag indskrænkes betydeligt med den manglende udvidelsesmulighed, der ellers var til stede på området. Formålet var netop at omdanne områder, hvor virksomhederne var under afvikling, eller hvor der kunne planlægges "udenom" eventuelle velfungerende virksomheder indtil de var afviklet f.eks. i form af planlægning i etaper.

### 7.4.2 Beslutningstagen og høringsperiodens formål

Teknos mener endvidere, at de er blevet udelukket fra debatterne, hvor de overordnede beslutninger om områdets fremtid blev taget, ved både ikke at blive inviteret til fællesmøder samt i form af negligeringen af virksomhedens anden indsigelse. Amtet påpeger dog, at virksomheden selv meldte sig ud af debatten i starten og således selv er skyld i deres manglende indflydelse. I denne forbindelse påpeger amtet således også, at de overordnede beslutninger allerede blev taget i opstartsfasen, hvor Teknos havde meldt sig ud. [Interview, appendiks, s. 59]

Det kan så efterfølgende diskuteres, hvorvidt Teknos' udelukkelse fra debatten kan accepteres på baggrund af, at de i starten ikke så problemer i omdannelsen. Projektgruppen konkluderer, at dette *ikke* burde være forekommet, idet høringsperiodens formål netop er at høre "befolkningens" røster og således inddrage disse i planlægningen uafhængige af deres meninger i fordebatten. Det er derfor ikke acceptabelt, at Teknos' indsigelse ikke behandles, fordi de i begyndelsen ikke deltog i debatten. Dette

indikerer, hvis beslutningerne *er* taget i forvejen, som amtet hentyder til, at høringsperioden mister dens værdi, og offentligheden mister deres indflydelse på planlægningen.

#### 7.4.3 Opsamling

Samlet set konkluderer projektgruppen, at kommunerne kan tage hensyn alt efter ve og vel, og at virksomhederne nødvendigvis må gå på kompromis eller i forhandling med kommunen for at opnå hensyntagen. I casen på Østre Havn vurderer kommunen, at de har taget hensyn til de eksisterende virksomheder, hvilket jo er forholdsvis let at sige, når der ikke konkret er angivet, hvad hensyntagen vil sige. Efter kommunens overbevisning er hensyn således taget, når virksomhederne ikke får urimelige miljøkrav, hvilket projektgruppen er enige i. Endvidere mener kommunen dog ikke, at virksomhederne forulempes ved at indskrænke deres udvidelsesmuligheder men giver i interviewet udtryk for, at det "bare er ærgerligt" for virksomhederne. [Interview, appendiks, s. 101]. Gruppen er således af den overbevisning, at hensynet til de eksisterende virksomheder har haft mindre betydning i byomdannelsen i forhold til at få området omdannet og således få skabt image og vækst – på baggrund af det økonomisk styrende rationale.

#### 7.5 La Grande finale

Projektgruppen er velvidende om, at forløbet på Aalborg Østre Havn ikke er gældende for samtlige byomdannelse i Danmark. Dog opfatter gruppen gennem medierne, at tendenserne også forekommer andre steder. For overskueliggørelsens skyld opsamles projektets pointer, og dermed byomdannelsens tendenser på Aalborg Østre Havn i det følgende:

- Vækst, udvikling og image spiller en større rolle i byomdannelse i landets store byer pga. konkurrenceparameteren i forhold til at tage hensyn til de eksisterende virksomheder.
- Er et projekt først politisk besluttet, skal det med alskens midler gennemføres.
- De overordnede beslutninger tages allerede inden lokalplanforslaget sendes i høring, hvorfor denne mister sin værdi og formål.



- Deltager interesserede parter ikke i de indledende debatter og forhandlinger, aftager deres indflydelsesposition.
- Som eksisterende virksomhed i et byomdannelsesområde, er det afgørende at være i besiddelse af ressourcer og være villige til at anvende dem for at "overleve".
- Der er endvidere nødvendigt for eksisterende virksomheder at være villige til at gå på kompromis og indgå i forhandlinger for at blive taget hensyn til.

Som nævnt er vi bevidste om, at casen om byomdannelse på Aalborg Østre Havn ikke nødvendigvis afspejler byomdannelse andre steder i landet. Dette er dog ikke ensbetydende med, at casen ikke er generaliserbar i forhold til andre lignende processer og ikke er medvirkende til at skabe ny videnskabelig udvikling, jf. Flyvbjergs teori om "Eksempels magt". Ifølge Flyvbjerg er det en general misforståelse, at man ikke kan generalisere på grundlag af en enkelt case, og at casen dermed ikke kan bidrage til videnskabelig udvikling [Flyvbjerg, 1999, s. 137-138].

Flere teoretikere har argumenteret for, at man kun kan generalisere ud fra store statistiske undersøgelser, hvilket Flyvbjerg ikke er enig i. Flyvbjerg fratager dog ikke disse metoder deres væsentlighed og effektivitet men mener blot, at det gode eksempels magt er stærkt undervurderet og på lige fod med de kvantitative undersøgelser kan bidrage med videnskabelig udvikling. Dette argumenteres bl.a. med eksempler fra tilblivelsen af adskillige grundlæggende naturvidenskabelige teorier, der er blevet verificeret ud fra enkeltstående forsøg (cases) og på baggrund deraf ikke har mistet værdi som accepteret videnskab. Det afgørende er således, *hvordan* en case er udvalgt til at belyse sit formål. [Flyvbjerg, 1999, s. 145-149]

På baggrund deraf vurderer projektgruppen således også, at casen om byomdannelse på Aalborg Østre havn er generaliserbar, idet casen er omhyggeligt udvalgt med øje for en belysning af de typiske konflikter i starten af en byomdannelsesproces.

### 7.5.1 Afrunding

Ud fra nærværende projekt kan det således konkluderes, at de eksisterende virksomheder ikke har mange strenge at spille på i kampen om at overleve byernes hastige udvikling på de ældre havneområder, med mindre virksomhederne er økonomisk godt stillet og er villige til at forhandle og betale prisen. - Prisen for at blive en medspiller og prisen for at få indflydelse på kommunens og private developeres vej mod endnu større imagedannelse og endnu mere vækst. Det kan dermed også konkluderes, at kommunen og de private developere, i form af deres magtpositioner indtil videre har vundet første runde i kampen. – Kampen om fremtiden!

Noter:
22. I dag bor 85 % af Danmarks befolkning i byerne og tendensen er både, at flere og flere bor alene, samtidig med, at boligarealet pr. indbygger bliver større, hvilket tilsammen skaber et behov for flere boliger i byerne [Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg, 2001, s. 23-24].
23. De urealistiske udvidelsesmuligheder gælder for Aalborg Industries og Teknos.
24. Hedegaard har påpeget, at de i processen har måttet bøje sig mange gange for at blive en medspiller [Interview, appendiks, s. 25].
25. Der bliver flere steder i casen nævnt, at kommunen udøver magt, men hvor der i realiteten menes den politiske del af kommunen. Dette er således også grunden til at planlæggernes og stadsarkitektens magtudøvelse er sat i parentes.
26. Med lovændringen mens Lov om ændring af lov om planlægning vedr. byomdannelse, som blev vedtaget af miljøministeren i juli 2003.
27. Bemærkningerne til lovforslaget er fremsat d. 5. december 2002 af miljøminister Hans Christian Schmidt.

## 8. Perspektivering

I forbindelse med projektudarbejdelsen er der dukket yderligere interessante aspekter op, som strækker sig ud over projektets problemstilling. I det følgende vil disse pointer blive belyst i en større sammenhæng, dog kun overfladisk, da de i princippet kunne være emne for et helt nyt projekt.

### 8.1 Vedkendelse af magt og indflydelse

I projektets analysedel fremkom et interessant aspekt i forbindelse med aktørernes italesættelse af, hvem der havde størst interesse og indflydelse på omdannelsen. Aktørerne ville gerne vedstå, hvis de havde en *interesse* i, at der blev foretaget en byomdannelse, men når spørgsmålet omhandlede, hvem der havde *indflydelse*, var svaret straks et andet. Ingen ville vedkende sig at have haft indflydelse på processen. I projektet belyses netop, hvordan adskillige aktører på en eller måde har forsøgt at påvirke processen til deres egen fordel, med mere eller mindre held. Dette afspejler en tendens, hvor alle egentlig gerne vil have indflydelse på processen, men ingen vil være ved det. I det følgende skelnes der ikke mellem magt og indflydelse, idet aktørerne i casen opfatter det som ens.

At ingen af aktørerne i projektet vil vedstå, hvis de har haft indflydelse eller magt, kan hænge sammen med, at de forbinder begreberne med noget negativt. Dette kan være et tegn på et kulturelt fænomen, hvor kulturen skal forstås som det, der afspejler samfundets værdier og normer, og dermed er bestemmende for samfundsmedlemmernes adfærd og handlinger. Det danske velfærdssamfund beror netop på, at alle skal behandles lige og have del i de sociale ydelser, og det er generelt normen i den danske kultur, at man ikke skiller sig for meget ud, eller gør ekstra opmærksom på sig selv. Dette kan måske tillægges Janteloven, som netop er et udtryk for, at man ikke skal stikke næsen for langt frem og gøre sig specielt bemærket. Det er således ikke velanset at indikere, at man har magt og indflydelse. Det handler nærmere om at være diskret. Dette er også et fænomen, som kan findes hos A.P. Møller koncernen, som uden tvivl er en af de mest magtfulde virksomheder i Danmark og som netop bygger sit værdigrundlag på bl.a. diskretion.

### 8.1.1 Betydning for den overordnede planlægning

I sammenhæng med projektet er det tydeligt, at aktørerne ikke vil indrømme, hvis de har magt. Dette hænger således sammen med, som før antydet, at holdningen generelt i samfundet er, at det helst ikke må se ud som, om man har magt. Men som det også indikeres gennem projektet, så har visse aktører haft mere magt end andre. I og med at ingen vil vedstå sig magten er dette også ensbetydende med, at ingen vil vedstå sig *ansvaret*. Dette kan derfor betyde for den overordnede planlægning, at det kan være svært at drage nogen til ansvar for det der foregår, og ingen kan således kritiseres, hvis et projekt bliver mindre vellykket. Når det netop forsøges at holdes skjult, hvem der sætter dagsordenen, kan det også være svært for offentligheden at gennemskue, hvad der foregår.

## 8.2 De private markeds kræfter som developere

I projektets case var det private markeds kræfter, der tog initiativ til omdannelsen. Således var det ejerne af værftsområdet, Nica, der dannede udviklingsselskabet "Østre Havn" med TK Development, og sammen udviklede et projektforslag for områdets fremtidige anvendelse og udformning. Et spørgsmål som kan stilles i denne sammenhæng er, hvad det betyder for planlægningen, at det netop er private udviklere, som står bag.

### 8.2.1 Betydning for den overordnede planlægning

TK Development er et selskab, som har stor erfaring i udvikling af fast ejendom, herunder butikcentre, storbutikker, kontorer og boliger. De står endvidere bag mange storcentre i Europa, herunder Fields i Ørestaden og ikke mindst en lang række projekter i Aalborg. Ifølge stadsarkitekten i Aalborg Kommune kan det netop være et byplanlægningsmæssigt problem, når det er de private markeds kræfter, der står for udviklingen af et givent byplanlægningsprojekt. Dette begrundes han med, at de private developers mål er at få flest mulige kvadratmeter-byggeri for pengene, og dermed nedprioriterer den planlægningsmæssige kvalitet:

*"Når det er TK Development og sådan nogle private udviklere... det det handler meget ofte om for dem, er **mest mulige kvadratmeter**. Og det med at sætte kvalitative mål, det er altså ikke... Men jeg mener så også, at de bliver straffet for det. På et eller andet tidspunkt. Fordi hvis der bliver mættet boligmarked, hvem er det, der så ikke kan leje sine boliger*

*ud. Jeg synes det er forkert, og det har vi sådan set også en diskussion om her i huset i øjeblikket. Rådmanden har sagt noget om det. Vi kan tage det andet projekt oppe ved banegårdspladsen (J.F. Kennedys plads). Altså, det er den der, hvor man har det eneste mål, det er at få flest mulige kvadrater. Og man har ikke det kvalitative med, og hvad ender det med? Ja halvdelen står tomt.” [Interview, appendiks, s. 77]*

Stadsarkitekten giver således også udtryk for, at det er en diskussion, der også føres indbyrdes i forvaltningen, og hans mening træder tydeligt frem. Han giver udtryk for, at det går ud over kvaliteten i planlægningen, og påpeger projektet ved banegården i Aalborg, Kennedy Arkaden, som et eksempel herpå. Han fremhæver yderligere et andet projekt, som kommunen står bag, hvor der er andre faktorer, der er afgørende, og hvor den gode plan således er det primære mål:

*”Det synes jeg er en **spændende plan**. (...) Der er det kommunen, der har købt arealerne af fabrikken. Der har vi ligesom et andet udgangspunkt. Der siger vi, der skal vi lave et område, der er spændende. Både for dem, der kommer til at bo der, men også dem, der er der omkring. Et område der løfter. Lave noget som er noget nyt i byen.” [Interview, appendiks, s. 77]*

De planlægningsmæssige værdier, som stadsarkitekten repræsenterer, kommer ifølge ham selv kun frem, når det er kommunen selv, der står for planlægningen. Planen for værftsarealet mener han sågar er deprimerende:

*”Den plan derved (planen for værftsarealet) ville tjene ved, at man tog en revurdering af det videre forløb... Og så lidt mere kreativitet... og lidt mere vilje til kvalitet end det, der har været. For jeg synes det projekt, vi har fået her, det er simpelthen... jeg vil sige, det er **deprimerende**, at vi ikke kan gøre det bedre.” [Interview, appendiks, s. 78]*

Stadsarkitekten giver udtryk for, at han nærmest skammer sig over den planlægning, der foregår visse steder i Aalborg, når det er private developere, der tager initiativet.

Svaret på hvad det betyder for planlægningen, at private kræfter står bag byplanlægningsprojekter kan der være delte meninger om, men ud fra et arkitektonisk synspunkt repræsenteret af stadsarkitekten er der ingen tvivl

om, at den gode plan nedprioriteres frem for det økonomiske rationale. Dette er dog kun stadsarkitektens holdning. Idet "den gode plan", som bygger på æstetik, er en god salgsvare, er æstetik også en faktor, der formodes at spille ind i developerens mål om at tjene penge. Desuden kan der være mange meninger om, hvad æstetik er, og hvornår der er tale om kvalitet i planlægningen. Som projektet også viser, har developere stor indflydelse på planlægningen, men tilmed viser det sig også, at kommunens politikere besidder den afgørende magt. Derfor skal developernes indflydelse også ses i sammenhæng med, at der er opbakning fra politisk side, fordi der ellers ikke var blevet sagt "god for planen". Det sidste ord ligger således hos politikerne, og de bestemmer, hvilken planlægning de foretrækker i deres by. Uden politisk opbakning kan en plan ikke gennemføres.

### **8.3 Potentielle emner til videre arbejde**

På baggrund af projektet kunne der være grundlag for emner, som kunne være interessante at arbejde videre med i et nyt projekt. Det projektgruppen finder interessant er netop de konflikter, der opstår indenfor den offentlige forvaltning, hvor amtet og kommunen netop er casens mest stridende parter. Gennem en forhandling opnår parterne efterfølgende enighed og en nærmere analyse af de interne beslutningsprocesser kunne derfor være interessant - Hvad sker der rundt om det runde bord i forvaltningen? Desuden var casen et eksempel på, at en privat developers initiativ dannede grundlaget for omdannelsen. Det ses endvidere mere og mere, at private og offentlige aktører går sammen om en planlægning. Derfor kunne et videre arbejde også være en undersøgelse af private og offentlige partnerskaber, herunder hvordan det foregår og hvilken forskel, det gør, at kommunen selv står for planlægningen i forhold til, at det er private markeds kræfter, der står bag. En ting er i hvert fald sikkert; begrebet byomdannelse er en meget kompleks størrelse og besidder derfor også stadig mange uudforskede sider, der med fordel kunne belyses.

## English Summary

The project is based on the modification of older urban industrial areas and harbour, where business enterprises still exist. The main objective is to examine how the existing businesses were taken into account in the modification process. By using the conversion of Aalborg Østre Havn as the case in point, the means, the discourse and exercise of powers used by the agents involved are analysed.

The agents implicated in the modification of Østre Havn are divided in two, one being for the modification process and the other being against, where each party make use of a distinctive discourse. The local council (Kommune), the owners of the area in question and the new neighbours represent the ones in favour, where the county (Amt) and the existing company owners represent the cons. Both parties try to influence each other by the use of different means.

The analysis shows that growth, development and image have a more significant role in the decision making of the modification process than the considerations to the existing companies. The political decision-makers do not take the consequences for the existing companies into account. Furthermore it shows difficult for the agents not involved from the beginning of the process, to obtain influence later on. The overall decisions are made during the initial negotiations, which undermine the intention of the consultation phase. An additional conclusion is that it is essential for the existing businesses to make use of any resources they may have in order to survive.





## Litteraturliste

**[Aalborg Kommune, 2003 I]**

Aalborg Kommune, "Lokalplan 10-066. Erhvervs- og boligområde ved Østre Havn. Ø-Gadekvarteret", marts 2003.

**[Aalborg Kommune, 2003 II]**

Aalborg Kommune, Referat fra Byrådsmøde d. 10. marts 2003, pkt. 9

**[Aalborg Kommune, 2003 III]**

Aalborg Kommune, "Kommuneplantillæg nr. 1.49", marts 2003.

**[Aalborg Kommune, 2003 IV]**

Aalborg Kommune, "Lokalplan 10-063. Foderstofindustri mm., Østre Havn. Aalborg", februar 2003.

**[Andersen, 1992]**

Andersen, Johannes, "Teorier om politik og stat. Omrids af et teoretisk landskab", Aalborg Universitetsforlag, 1992.

**[Andersen, 1994]**

Andersen, Heine, "Det civile samfund", Social kritik, Tidsskrift for social analyse & debat, nr. 29 – januar 1994, 1994.

**[Andersen, 1998]**

Andersen, Heine et al., "Leksikon i sociologi", Akademisk Forlag, 1998.

**[Berg, 1998]**

Berg, Bendt, "Almindelig forvaltningsret", Forlaget Thomson A/S, 1998.

**[Boeck, 2002]**

Boeck, Anne Birte, "Lov om planlægning – kommenteret af Anne Birte Boeck", 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002.

**[Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg, 2001]**

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg, "Betænkning fra Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg Januar 2001 Betænkning nr. 1397".

**[Evald, 2000]**

Evald, Jens, "Retskilderne og den juridiske metode", 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2000.

**[Evald, 2003]**

Evald, Jens, "At tænke juridisk", 2. udgave, Nyt Juridisk Forlag, 2003.

**[Flyvbjerg, 1999]**

Flyvbjerg, Bent, "Rationalitet og magt, Bind I: Det konkrete videnskab", 1. udgave, 8. oplag, Akademisk forlag, 1999.

**[Friis, 2001]**

Friis, Orla, "Ejendomsret og miljøret" i "Miljøretten" bd.1, af E.M. Basse (red.), Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2001.

**[Frølund Thomsen, 1997]**

Frølund Thomsen, Jens Peter, "Moderne politikbegreber", Systime, 1997.

**[Frølund Thomsen, 2000]**

Frølund Thomsen, Jens Peter, "Magt og indflydelse", Magtudredningen, 2000.

**[Hansen et. al, 1997]**

Hansen, Carsten Svane et al., "Samfundslex", Nordisk forlag A/S, Copenhagen, 1997.

**[Jensen, 1999]**

Jensen, Ole B., "At ville noget med rummet. Diskurs og rationalitet i Danmarks og Den Europæiske Unions planlægning af byernes rumlige udvikling". PhD-afhandling, Institut for Samfundsudvikling og planlægning, Aalborg Universitet, 1999.

**[Jensen, 2000]**

Jensen, Ole B., "Language, practice and power-rationality. Towards an integrated approach to discredited and rationality in planning research", Institut for Samfundsudvikling og planlægning, Aalborg Universitet, 2000.

**[Miljøministeriet, 2002, I]**

Miljøministeriet, "Forslag til Lov om ændring af lov om planlægning (byomdannelse)", fremsat den 5. december 2002 af miljøministeren (Hans Christian Schmidt), Bemærkninger til lovforslaget.

**[Miljøministeriet, 2002, II]**

Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, "Planloven i praksis", København, 2002.

**[Miljøministeriet, 2002 III]**

Miljøministeriet, "Et Danmark i balance – hvad skal der gøres?", forslag til landsplanredegørelse – kort fortalt, 2002

**[Miljø- og energiministeriet, 1996]**

Miljø- og energiministeriet, Landsplanafdelingen, "Vejledning om planloven", 1996.

**[Moe, 1997]**

Moe, Mogens, "Miljøret – Miljøbeskyttelse", 3. udgave, 1. oplag, GadJura, København, 1997.

**[Nordjyllands Amt, 2001]**

Nordjyllands Amt, "Regionplan 2001", 2001.

**[Politikkens forlag, 2001]**

Politikkens forlag A/S, "Politikkens nudanske ordbog", den elektroniske udgave, 2001, 18. udgave

**[Schmidt, 2003]**

Schmidt, Hans Christian, "Miljøministerens besvarelse af spørgsmål nr. 9 og 10 (L 103 – bilag 16) stillet af Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg d. 25. februar 2003".

**[Sehested, 2002]**

Sehested, Karina, "Netværksstyring i byer. Hvad med planlægningen og demokratiet?", Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002.

**[Von Eyben, 1986]**

Von Eyben, W.E., "Miljørettens Grundbog", Akademisk Forlag, 1986.

**[Yin, 2003]**

Robert K. Yin, "Case Study Research, Design and Methods", Third edition, Applied social research methods series volume 5., Sage publications Inc, 2003.

### **Artikler:**

#### **[Ipsen Boddum, 2002]**

Ipsen Boddum, Dorte, "Nye byrder på erhvervslivet", trykket i Jyllandsposten d. 7. december 2002.

#### **[Jørgensen, 1993]**

Jørgensen, Ib, "Penge, magt og kærlighed", bragt som kronik i Børsen d. 15. april 1993.

#### **[Kronborg, 2003 I]**

Kronborg, Mads, "Miljøminister bløder op for omstridt forslag", trykket i Erhvervsbladet d. 12. maj 2003.

#### **[Kronborg, 2003 II]**

Kronborg, Mads, "Byomdannelse er lig med lukning", trykket i Erhvervsbladet d. 12. maj 2003.

#### **[Nordjyske Stiftstidende, 2000 I]**

Nordjyske Stiftstidende, "Industri væk fra havnen", trykket i Nordjyske Stiftstidende d. 6. september 2000.

#### **[Nordjyske Stiftstidende, 2000 II]**

Nordjyske Stiftstidende, "Store byggeplaner for Østre Havn i Aalborg, trykket i Nordjyske Stiftstidende d. 8. september 2000.

#### **[Nordjyske Stiftstidende, 2002 I]**

Nordjyske Stiftstidende, "Enighed om byggeri på værftsgrund, trykket i Nordjyske Stiftstidende 2002 (ukendt dato).

#### **[Nordjyske Stiftstidende, 2002 II]**

Nordjyske Stiftstidende, "TK Development går videre med plan", trykket i Nordjyske Stiftstidende d. 4. april 2002.

#### **[Nordjyske Stiftstidende, 2002 III]**

Nordjyske Stiftstidende, "Uenigheder om gener ved ny havnefront", trykket i Nordjyske Stiftstidende d. 5. april 2002.

**[Nordjyske Stiftstidende, 2002 IV]**

Nordjyske Stiftstidende, "For meget støv", trykket i Nordjyske Stiftstidende d. 25. oktober 2002.

**[Nordjyske Stiftstidende, 2002 V]**

Nordjyske Stiftstidende, "Forhindringer for byggeri på værftsområde fjernet", trykket i Nordjyske Stiftstidende d. 19. december 2002.

**[Nordjyske Stiftstidende, 2003]**

Nordjyske Stiftstidende, "Virksomheder undrer sig over kommunens boligplaner", trykket i Nordjyske Stiftstidende d. 21. januar 2003.

**[Skov- og Naturstyrelsen, 2003]**

Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen, Landplanafdelingen, "Ny lovgivning om byomdannelse", 2003, Landsplannyt 43/03.

**Love**

Bolig- og Byministeriet, "Bekendtgørelse af byggelov", LBK nr. 452 af 24/06/1998.

Miljøministeriet, "Bekendtgørelse af lov om miljøbeskyttelse", LBK nr. 753 af 25/08/2001.

Miljøministeriet, "Bekendtgørelse af lov om planlægning", LBK nr. 763 af 11/09/2002.

Miljøministeriet, "Bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed (Godkendelsesbekendtgørelsen)", BEK nr. 652 af 03/07/2003.

Miljøministeriet, "Lov om ændring af lov om planlægning (byomdannelse)", LOV nr. 440 af 10/06/2003.

**Web-kilder:**

**[www.aalborg.dk]**

<http://www.aalborg.dk/vejviser/luftfotos/havnefront.htm>

**[www.aalborghavn.dk]**

<http://www.aalborghavn.dk/default.asp?kategori1=6f&id1=76>

**[www.aalborg-industries.com]**

[http://www.aalborg-industries.com/ifs/files/AI/eng/Presentation/Website/aboutus/ai\\_history.jsp](http://www.aalborg-industries.com/ifs/files/AI/eng/Presentation/Website/aboutus/ai_history.jsp)

**[www.aalborgmarinemuseum.dk]**

<http://www.aalborgmarinemuseum.dk/Sider/DK.htm>

**[www.aalborg-samraad.subnet.dk]**

<http://www.aalborg-samraad.subnet.dk/vedt.html>

**[www.dn.dk]**

<http://www.dn.dk/sw585.asp>

**[www.havnefronten.dk]**

<http://www.havnefronten.dk/havnefronten.htm>

**[www.hedegaard-agro.dk]**

<http://www.hedegaard-agro.dk/sider/default.asp>

**[www.lsn.auc.dk, I]**

<http://www.lsn.auc.dk/landinsp/l3/studievejledning/kurser03/Lokalplanjura%20og%20realisering1.2004.Naboret.ppt>

**[www.lsn.auc.dk, II]**

[http://www.lsn.auc.dk/landinsp/l3/studievejledning/kurser03/plj/8\\_04.ppt](http://www.lsn.auc.dk/landinsp/l3/studievejledning/kurser03/plj/8_04.ppt)

**[www.stuhrsbrygge.dk]**

<http://www.stuhrsbrygge.dk>

### **Udsendelser:**

**[Pengemagasinet, 2004]**

Pengemagasinet, "Esbjerg Havn", sendt på DR 1 torsdag d. 5. februar 2004.

## Bilagsfortegnelse

Bilag A: Interviewguider.....	I
A.1: Interviewguide – Eksisterende virksomheder.....	III
A.2: Interviewguide – Nordjyllands Amt.....	VII
A.3: Interviewguide – Aalborg Kommune.....	IX
A.4: Interviewguide – Nye naboer.....	XIII
A.5: Interviewguide – Ejere.....	XV
A.6: Interviewguide – Aalborg Havn.....	XIX
Bilag B: Juridisk metode.....	XXI
B.1: Retskilder.....	XXI
B.2: Hjælpemidler til retsafgørelser.....	XXVII
Bilag C: Værftsområdets fremtidige udformning.....	XXXI

## **Bilag A: Interviewguider**

Interviewguiderne er inddelt efter aktørgrupperne:

- A.1 - Eksisterende virksomheder
- A.2 - Nordjyllands Amt
- A.3 - Aalborg Kommune
- A.4 - Nye Naboer
- A.5 - Ejerne
- A.6 - Aalborg Havn





## A.1 Interviewguide – Eksisterende virksomheder Hedegaard, DLG, Teknos

Spørgsmål	Formålet med de enkelte spørgsmål
<b>Baggrundsspørgsmål</b>	
Navn? Hvad er din stilling og uddannelse? Hvad består dit job i?	For at få et kendskab til interviewpersonens uddannelsesmæssige baggrund og hvilken funktion vedkommende har i virksomheden.
<b>Området</b>	
Hvad er virksomhedens historie her på Østre Havn?	For at få indblik i virksomhedens historie på stedet samt at tale interviewpersonen varm.
Hvad er din generelle holdning til, at ældre havneområder omdannes til boliger og kontorformål?	For at starte overordnet. Hvordan italesættes byomdannelse generelt (et centralt begreb i projektet)
Hvad er din holdning til at netop Østre Havn (det gamle værftsareal) omdannes, så der i fremtiden kommer både boliger og kontorer i området? Har du altid haft den holdning eller har den ændret sig undersvejs? Hvad mener du er mest hensigtsmæssigt at arealet anvendes til?	For at få ord over hvordan byomdannelsen af Østre Havn (den konkrete case) italesættes samt for at høre, hvilke holdninger og meninger de har om selve byomdannelsen.
Ser du nogen muligheder og styrker for Jeres virksomhed i sådan en udvikling af området? Ser du nogen problemer og trusler for Jeres virksomhed i sådan en udvikling af området?	For at få kortlagt virksomhedernes positive og negative syn på casen samt for at høre, hvordan de italesætter de problemer, der er i udviklingen.
Hvad mener du er kendetegnende for området som det er i dag? Hvad tror du vil være kendetegnende for området som det bliver i fremtiden?	For at høre hvordan de italesætter "stedet" (Østre Havn)
<b>Debat</b>	
Vi kan forstå, at der var en del debat, da de første idéer kom frem om områdets fremtidige anvendelse, kan du fortælle lidt om den debat set fra Jeres øjne? Hvilke uenigheder var der? Hvilke parter var involveret? Hvordan opnåede I enighed? Føler du at I kom frem til en optimal løsning? Hvad er dit generelle indtryk af debatten/ diskussionen omkring områdets fremtid?	For at høre hvad casens konflikter er, set med den respektive aktørs øjne og dermed få forskellige italesættelser af sagens kerne(r) samt for at høre, hvordan de italesætter hinandens synspunkter. Endvidere for at høre hvordan konsensus er opnået.
Kun til Teknos:	For at få dem til at sætte ord på den indsigelse

## Kampen om fremtiden

I var jo så en af de parter, der kom med indsigelser til lokalplanforslaget for området her på Østre Havn, hvad var årsagen til det? Hvordan svarede kommunen på den? Synes I det var et rimelig svar? Efter den ekstra høring lokalplanforslaget var i, kom I ikke med en ny indsigelse, var I nået til enighed på dette tidspunkt? Hvordan?	de er kommet med samt for at høre konkret om deres rolle i konflikten. Endvidere for at høre om samspillet mellem virksomheden og kommunen samt holdninger til denne relation.
<b>Dialog (virksomhed &gt; &lt; kommune/amt)</b>	
Mht. til dialogen under denne proces, hvordan har I så drøftet Jeres miljøsituation med henholdsvis amtet og kommunen?	For at få den enkelte aktørs italesættelse af dialogen med kommunen og amtet, og dermed hvordan samspillet har fungeret.
Har amtet og kommunen gjort noget for at begrænse Jeres miljøgener? Hvis ja, finder du disse begrænsninger i Jeres drift og udvikling rimelige? – hvis nej, hvorfor? Har der i den forbindelse været uenigheder? – hvis ja, hvorfor? Har I gjort noget for at beskytte Jeres fremtidige eksistens? Føler du at der er blevet taget hensyn til Jeres virksomheds videre drift og udvikling her på området i byomdannelsesprocessen?	For at få afdækket hvilke virkemidler amtet og kommunen har anvendt overfor virksomheden samt hvilke virkemidler virksomheden har anvendt for at beskytte sig selv mod skærpede krav. Endvidere for at høre hvorvidt der i denne forbindelse er blevet taget hensyn til de enkelte virksomheder.
Hvordan vurderer du generelt at kommunen og amtet har ført dialog med Jer? Kunne I ønske Jer at det var forløbet på andre måder?	For at få den enkelte aktørs italesættelse af relationen mellem virksomheden og hhv. amt og kommune.
<b>Fremtiden</b>	
Hvordan ser du Jeres fremtid her på havnen? Hvor afhængig er I af Jeres beliggenhed på havnen?	For at høre hvor truet de føler sig af byomdannelsen.
Kun til Hedegaard og DLG Der blev jo så i marts 2003 vedtaget en lokalplan for det område I er beliggende i, som har til formål at sikre at der stadig kan være foderstofindustrier på området i fremtiden. Hvad er dit syn på den lokalplan? Hvad var årsagen til den lokalplan? Havde I indflydelse på tilblivelsen af den?	For at få virksomhederne til at italesætte deres retsbeskyttelse (i form af en lokalplan) samt for at få afklaret strategierne bag.
Har I indgået i nogle netværk eller forum sammen med andre virksomheder, hvor I diskuterer den her byudvikling? Hvordan foregik det? Udvekslede I erfaring/viden?	For at høre om virksomhederne har snakket sammen og haft samme opfattelse af konflikten.

Kender du til nogle andre eksempler, hvor havneområder er blevet omdannet? Hvad synes du om det/dem?	For at høre om interviewpersonen kender til andre byomdannelsesområder og i så fald har samme opfattelse (negativ som positiv).
<b>Interesseparter/ aktører</b>	
Hvem mener du har haft størst interesse i at omdanne området? Hvorfor er det netop dem, du nævner som har størst interesse? Hvad er det de gør, som får dig til at tro, at de har størst interesse?	For at medvirke til at afdække de forskellige aktørers interesser i casen og for at klarlægge, hvordan de enkelte aktører ser de andre aktørers rolle i processen.
Hvem mener du har størst indflydelse på omdannelsen? Hvorfor mener du at det er dem/ hvad er det de har eller gør? Kan du give nogle eksempler?	For at medvirke til at afdække casens indflydelses- og magtrelationer samt hvilke ressourcer, der er afgørende for de dominerende aktører. Desuden for at klarlægge, hvordan de enkelte aktører ser de andre aktørers rolle i processen.



## A.2 Interviewguide – Nordjyllands Amt

Spørgsmål	Formål med de enkelte spørgsmål
<b>Baggrundsspørgsmål</b>	
Navn? Hvad er din stilling og uddannelse? Hvad består dit job i?	For at få et kendskab til interviewpersonens uddannelsesmæssige baggrund, og hvilken funktion vedkommende har i amtet.
<b>Området</b>	
Nu har udviklingen det sidste årti jo medvirket til, at en del ældre erhvervs- og havnearealer er blevet tomme. Hvad er din generelle holdning til, at de omdannes til boliger og kontorformål?	For at starte overordnet. For at høre hvordan byomdannelse generelt italesættes (et centralt begreb i projektet) samt for at tale interviewpersonen varm.
Nu beskæftiger vi os som sagt med Aalborg Østre Havn. Hvad er din holdning til, at netop dette område omdannes til blandet bolig- og erhvervsområde?	For at få ord på hvordan byomdannelsen af Østre Havn (den konkrete case) italesættes samt for at høre hvilke holdninger og meninger de har om selve byomdannelsen.
Hvad synes du er kendetegnende for Østre Havn i dag? Hvad tror du vil blive kendetegnende for området i fremtiden?	For at høre hvordan amtet italesætter "stedet" (Østre Havn)
Ser du nogen muligheder og styrker for Jeres virksomhed i sådan en udvikling af området? Ser du nogen problemer og trusler for Jeres virksomhed i sådan en udvikling af området?	For at få kortlagt amtets positive og negative syn på casen samt for at høre hvordan amtet italesætter de problemer, der er i udviklingen for de eksisterende virksomheder.
Hvad mener du er mest hensigtsmæssigt at arealet anvendes til?	For at høre amtets mening om den aktuelle plans kvalitet.
<b>Debat</b>	
Vi kan forstå, at der var en del debat, da de første idéer kom frem om områdets fremtidige anvendelse, kan du fortælle lidt om den debat set fra amtets øjne? Hvilke uenigheder var der? Hvilke parter var involveret? Hvordan opnåede I enighed? Føler du at I kom frem til en optimal Løsning?	For at høre hvad casens konflikter er, set med den respektive aktørs øjne og dermed få forskellige italesættelser af sagens kerne(r) samt for at høre, hvordan konsensus er opnået.
Hvad har dit generelle indtryk af debatten/ diskussionen omkring området fremtidige anvendelse været?	For at høre hvilke kerneområder som interviewpersonen mener, at debatten har været præget af og for at samle op på interviewpersonens holdninger til de andre aktørers synspunkter i casen.
<b>Dialog</b>	
Nu er det jo primært de eksisterende	For at få amtets italesættelse af dialogen med

## Kampen om fremtiden

<p>virksomheders miljøforhold, der ligger til grund for diskussionen og debatten her på området. Hvordan har I drøftet miljøsituationen med virksomhederne? Har I talt med den enkeltvis eller i et form for forum? Var der noget ved den dialog I havde ønsket Jer var forløbet på andre måder?</p>	<p>de eksisterende virksomheder, og dermed hvordan samspillet har fungeret.</p>
<p>Hvilke virksomheder ser ud til at komme mest i klemme i den her udvikling? (er Teknos blevet glemt?)</p>	<p>For at finde ud af om Teknos er blevet fejlet af dagsordenen og blevet "glemt" i diskussionen mellem kommunen og de eksisterende virksomheder (hvilket Teknos selv mener)</p>
<p>Nu har de virksomheder, det drejer sig om, jo en miljøgodkendelse. Bliver det nødvendigt at ændre deres miljøgodkendelser, når de skal fornyes, sådan at de får skærpede krav? Tror du virksomhederne vil finde det rimeligt?</p>	<p>For at få klarlagt hvilke virkemidler, der har været anvendt i processen eller som bliver nødvendige at anvende senere i processen.</p>
<p>Virksomhederne mener selvfølgelig, at det er rimeligt, at der bliver taget hensyn til dem i omdannelsesprocessen. Mener du at der er blevet gjort det? Gælder det alle virksomheder</p>	<p>For at høre hvorvidt amtet mener, at der er blevet taget hensyn til de eksisterende virksomheder samt på hvilket niveau, de mener, der skal tages hensyn.</p>
<p>Vi kan forstå, at der har været nogle uenigheder mellem Jer og kommunen, hvad var det konkret I var uenige om? Var der noget ved den dialog I havde ønsket Jer var forløbet på andre måder?</p>	<p>For at få amtets italesættelse af konflikterne og dialogen med kommunen, og dermed hvordan samspillet har fungeret.</p>
<p><b>Interesseparter/ aktører</b></p>	
<p>Hvem mener du har haft størst interesse i at omdanne området? Hvorfor er det netop dem, du nævner som har størst interesse? Hvad er det de gør, som får dig til at tro at de har størst interesse?</p>	<p>For at medvirke til at afdække de forskellige aktørers interesser i casen og for at klarlægge, hvordan de enkelte aktører ser de andre aktørers rolle i processen.</p>
<p>Hvem mener du har størst indflydelse på omdannelsen? Hvorfor mener du, at det er dem/ hvad er det de har eller gør? Kan du give nogle eksempler?</p>	<p>For at medvirke til at afdække casens indflydelses- og magtrelationer samt hvilke ressourcer, der er afgørende for de dominerende aktører. Desuden for at klarlægge, hvordan de enkelte aktører ser de andre aktørers rolle i processen.</p>
<p>Hvilken rolle synes du at amtet har haft i denne proces?</p>	<p>For at høre hvilken rolle amtet ser dem selv i, i omdannelsesprocessen (for at sætte tillægsord på dem selv)</p>

### A.3 Interviewguide – Aalborg Kommune (planlæggere, stadsarkitekten)

Spørgsmål	Formålet med de enkelte spørgsmål
<b>Baggrundsspørgsmål</b>	
Navn? Hvad er din stilling og uddannelse? Hvad består dit job i?	For at få et kendskab til interviewpersonens uddannelsesmæssige baggrund, og hvilken funktion vedkommende har i kommunen.
<b>Området</b>	
Nu har udviklingen det sidste årti jo medvirket til at en del ældre erhvervs- og havnearealer er blevet tomme. Hvad er din generelle holdning til, at de omdannes til boliger og kontorformål?	For at starte overordnet. For at høre hvordan byomdannelse generelt italesættes (et centralt begreb i projektet) samt for at tale interviewpersonen varm.
Ser man på udviklingen i Aalborg, så er det jo også tilfældet mange steder. Hvorfor er det vigtigt for Aalborg som by at man følger med denne udviklingstendens?	For at rette fokus mod lokalområdet og for at høre, hvordan lokale embedsfolks italesætter deres eget arbejdsområde. Endvidere for at tale interviewpersonen varm.
Nu beskæftiger vi os som sagt med Aalborg Østre Havn. Hvad mener du er kendetegnende for området som det er i dag? Hvad tror du vil være kendetegnende for området som det bliver i fremtiden?	For at høre hvordan de italesætter "stedet" (Østres Havn)
Kun til planlæggerne: Har kommunens første hensigter med området ændret sig til det, de er i dag?	For at høre om kommunen har været nødt til at gå på kompromis for at nå til enighed om områdets fremtidige arealanvendelse.
Hvad mener du er mest hensigtsmæssigt, at arealet anvendes til?	For at høre interviewpersonens personlige mening om den aktuelle plans kvalitet.
Hvilke muligheder og styrker ser du i sådan en udvikling af området? Ser du nogen problemer og trusler i sådan en udvikling af området?	For at få kortlagt interviewpersonens positive og negative syn på casen samt for at høre hvorvidt kommunen kan se, at der er problemer i udviklingen for de eksisterende virksomheder.
<b>Debat</b>	
Vi kan forstå, at der var en del debat, da de første idéer kom frem om områdets fremtidige anvendelse, kan du fortælle lidt om den debat set fra Jeres øjne? Hvilke uenigheder var der? Hvilke parter var involveret? Hvordan opnåede I enighed? Føler du, at I kom frem til en optimal løsning?	For at høre hvad casens konflikter er, set med den respektive aktørs øjne og dermed få forskellige italesættelser af sagens kerne(r) samt for at høre, hvordan konsensus er opnået.
Har I følt, at amtet har forsøgt at bremse Jeres planer?	For at høre mere konkret om uenighederne mellem kommunen og amtet.
Kun til planlæggerne:	For at høre mere konkret om uenighederne



## Kampen om fremtiden

Mht. selve lokalplanprocessen, så kan vi jo se, at der har været nogle indsigelser bl.a. fra to eksisterende virksomheder. Kan du fortælle lidt om det? Virksomhederne var begge urolige for deres eksistensgrundlag pga. etableringen af boliger og kontorer, og den ene virksomhed kom også med indsigelse efter den ekstra høring, som I stadig ikke imødekom. Hvorfor tror du, at de indgav indsigelse igen, efter at I havde afvist den én gang?	mellem kommunen og de eksisterende virksomheder samt hvordan de italesætter hinandens synspunkter.
Hvad er dit generelle indtryk af debatten/diskussionen omkring områdets fremtid?	For at samle op på interviewpersonens holdninger til de andre aktørers synspunkter i casen samt deres oplevelse af debatten/processen.
<b>Dialog</b>	
Vi kan forstå at det var ejeren som først havde udarbejdet en plan for området. Hvornår blev I involveret i planlægningen af området? Hvordan har I, som kommune, indgået i samarbejdet med ejerne omkring planlægningen af området?	For at høre hvor stor indflydelse kommunen har haft på planlægningen af området i forhold til ejerne.
Hvordan har dialogen været mellem Jer og ejerne af området? Var der noget ved den dialog I havde ønsket Jer var forløbet på andre måder?	For at få kommunens italesættelse af dialogen med ejerne af området, og dermed hvordan samspillet har fungeret.
Nu er det jo primært de eksisterende virksomheders miljøforhold, der ligger til grund for diskussionen og debatten her på området. Hvordan har I drøftet miljøsituationen med virksomhederne? Har I talt med den enkeltvis eller i et form for forum? Var der noget ved den dialog I havde ønsket Jer var forløbet på andre måder?	For at få kommunens italesættelse af dialogen med de eksisterende virksomheder, og dermed hvordan samspillet har fungeret.
Kun til planlæggerne: Hvilke virkemidler har I anvendt til at håndtere virksomhedernes miljøsituation? Har virksomhederne fundet disse tiltag for rimelige?	For at få klarlagt hvilke virkemidler, der har været anvendt i processen.
Virksomhederne mener selvfølgelig, at det er rimeligt at I tager hensyn til dem i omdannelsesprocessen. Mener du at der er blevet gjort det? Gælder det alle virksomheder	For at høre hvorvidt kommunen mener, at der er blevet taget hensyn til de eksisterende virksomheder samt på hvilket niveau, de mener der skal tages hensyn.
Vi kan forstå, at der har været nogle uenigheder mellem Jer og amtet, hvad var det konkret I var uenige om? Hvordan har amtet indgået i dialogen?	For at få kommunens italesættelse af konflikterne og dialogen med amtet, og dermed hvordan samspillet har fungeret.

Var der noget ved den dialog I havde ønsket Jer var forløbet på andre måder?	
<b>Interesseparter/ aktører</b>	
Hvem mener du har haft størst interesse i at omdanne området? Hvorfor er det netop dem du nævner som har størst interesse? Hvad er det de gør, som får dig til at tro, at de har størst interesse?	For at medvirke til at afdække de forskellige aktørers interesser i casen og for at klarlægge, hvordan de enkelte aktører ser de andre aktørers rolle i processen.
Hvem mener du har størst indflydelse på omdannelsen? Hvorfor mener du, at det er dem/ hvad er det de har eller gør? Kan du give nogle eksempler?	For at medvirke til at afdække casens indflydelses- og magtrelationer samt hvilke ressourcer, der er afgørende for de dominerende aktører. Desuden for at klarlægge, hvordan de enkelte aktører ser de andre aktørers rolle i processen.
Hvilken rolle synes du, at kommunen har haft i denne proces?	For at høre hvilken rolle kommunen ser dem selv i, i omdannelsesprocessen (for at sætte tillægsord på dem selv)



#### A.4 Interviewguide – Nye naboer (Kommunedata)

Spørgsmål	Formålet med de enkelte spørgsmål
<b>Baggrundsspørgsmål</b>	
Navn Hvad er din stilling og uddannelse? Hvad består dit job i?	For at få et kendskab til interviewpersonens uddannelsesmæssige baggrund, og hvilken funktion vedkommende har.
<b>Virksomheden</b>	
Ejeren af de gamle værftsarealer på Østre Havn, altså Nica og TK Development, begyndte jo omkring 1999 at overveje boliger og kontorer på området. Hvordan fik I kendskab til de planer for området? Hvornår kom det på tale, at KMD skulle flytte ned på havneområdet? Hvordan opstod kontakten mellem Jer og TK Development? Hvorfor vil I gerne have en beliggenhed på Østre Havn?	For at give projektgruppen et overblik over hvornår, hvordan og hvorfor de nye naboer kom ind i byomdannelsesprocessen på Aalborg Østre Havn, samt for at tale interviewpersonen varm.
<b>Området</b>	
Nu er udviklingen jo sådan, at mange havnearealer i de seneste år er kommet til at ligge tomme hen pga., at meget industri lukker. Hvad er din generelle holdning til at de her områder omdannes til kontor- og boligformål?	For at høre hvordan byomdannelse generelt italesættes (et centralt begreb i projektet) samt for at tale interviewpersonen varm.
Hvad er din holdning til, at netop det gamle værftsareal på Østre Havn omdannes?	For at høre interviewpersonens italesættelse af udviklingen på det konkrete område.
Hvilke muligheder og styrker ser du i den omdannelse? Ser du nogen problemer?	For at få kortlagt interviewpersonens positive og negative syn på byomdannelsen samt for at høre, hvorvidt de nye naboer kan se, at der er problemer i udviklingen for de eksisterende virksomheder.
Hvad mener du er kendetegnende for Østre Havn som det er i dag? Hvad tror du vil være kendetegnende for Østre Havn i fremtiden?	For at høre hvordan de italesætter "stedet" (Østre Havn)
<b>Debat</b>	
Vi kan forstå, der var en del debat omkring områdets fremtidige anvendelse. Var I involveret i den? Hvis ja: Hvilke uenigheder var der? Hvilke parter var involveret?	For at høre hvad casens konflikter er, set med den respektive aktørs øjne og dermed få forskellige italesættelser af sagens kerne(r).

## Kampen om fremtiden

Vi kan forstå, at debatten gik meget på parkeringspladsen og hvorvidt, der ville komme støv på bilerne – og dermed måske en del klager. Ser I et problem i det?	For at høre holdningen til støvproblemet fra aktørens egne øjne (kommunen siger nemlig, at KMD <i>ikke</i> havde et problem med p-pladserne, som har været et omdrejningspunkt i casens konflikter.)
Vi har hørt, at I har nedsat en miljøgruppe. Kan du fortælle lidt om den?	For at høre hvor aktivt virksomheden har deltaget i debatten om miljøproblemerne og dermed også for at høre, <i>hvad</i> virksomheden har foretaget sig (anvendt af virkemidler).
Hvad blev løsningen på de støvproblemer/uenigheder? Var det en optimal løsning?	For at høre hvordan konsensus er opnået.
Hvad er dit generelle indtryk af debatten/diskussionen omkring områdets fremtid? (hvad har debatten været præget af?)	For at samle op på interviewpersonens holdninger til de andre aktørers synspunkter i casen.
<b>Dialog</b>	
I forbindelse med at I skal ligge nede på havnearealerne, hvem har I så været i dialog med? TK Development? Aalborg Kommune? Nordjyllands Amt? Eksisterende virksomheder?	For yderligere at kunne klarlægge hvor meget de nye naboer har været inddraget i processen omkring områdets fremtid, og dermed også hvor meget indflydelse de nye naboer har haft på den endelige plans udformning.
Hvordan vurderer du generelt at den dialog har været? Var der noget I kunne ønske Jer var forløbet anderledes?	For at få den enkelte aktørs italesættelse af relationen mellem virksomheden og de resterende aktører.
<b>Interesseparter/ aktører</b>	
Hvem mener du har haft størst interesse i at omdanne området? Hvorfor er det netop dem, du nævner som har størst interesse?	For at medvirke til at afdække de forskellige aktørers interesser i casen og for at klarlægge, hvordan de enkelte aktører ser de andre aktørers rolle i processen.
Hvem mener du har størst indflydelse på omdannelsen? Hvorfor mener du, at det er dem/ hvad er det de har eller gør?	For at medvirke til at afdække casens indflydelses- og magtrelationer samt hvilke ressourcer, der er afgørende for de dominerende aktører. Desuden for at klarlægge, hvordan de enkelte aktører ser de andre aktørers rolle i processen.

## A.5 Interviewguide – Ejerne (Nica)

Spørgsmål	Formålet med de enkelte spørgsmål
<b>Baggrundsspørgsmål</b>	
Navn Hvad er din stilling og uddannelse? Hvad består dit job i?	For at få et kendskab til interviewpersonens uddannelsesmæssige baggrund og hvilken funktion vedkommende har.
<b>Baggrund for planen for området</b>	
Kan du fortælle lidt om Aalborg Værfts historie her på Østre Havn? Hvornår blev det grundlagt? Hvornår lukkede det? Hvorfor lukkede det?	For at give projektgruppen et overblik over historien bag casen og for at tale interviewpersonen varm.
Da værftet så lukkede i 1988, hvad var Jeres første tanker for værftsarealets fremtidige anvendelse? Havde I regnet med at arealet skulle anvendes til lignende formål (industri)? Hvornår kom den mere bymæssige anvendelse af området på tale (boliger og kontorer)? Hvorfor lige på det tidspunkt?	For at få klarhed over ejerens første intentioner for området, således det var muligt at sammenligne med den endelige plan (skabe overblik over sagsforløbet). Spørgsmålet skal endvidere medvirke til at klarlægge, hvem der ellers har været involveret i planens tilvejebringelse og dermed hvem, der har haft indflydelse på den.
Hvem tog initiativet til de idéer (planen)?	For at finde ud af hvem, der havde interesse i området omdannelse og hvorfor.
I dannede jo så et udviklingsselskab med TK-Development, kan du fortælle lidt om det? Var de første idéer lig med det, som er resultatet i dag af planen? Hvornår inddrogede I kommunen i processen? Hvorfor havde I ikke kommunen med i planerne fra starten af? Hvordan foregik dialogen med kommunen? Hvilke repræsentanter fra kommunen snakkede I med? Hvad var omdrejningspunktet for den dialog? Kunne I have tænkt jer at dialogen var foregået på andre måder?	For at få interviewpersonen til at italesætte deres sammenspil med TK-development, og derefter hvornår og hvordan kommunen indgår i dette samspil. Siger endvidere noget om hvilken indflydelse de forskellige parter har haft på planens udarbejdelse. Siger ligeledes noget om ejerens interesser for området og dets fremtid.
Hvad er din generelle holdning til, at ældre havneområder omdannes til bolig- og kontorformål?	For at høre hvordan byomdannelse generelt italesættes (et centralt begreb i projektet) samt for at tale interviewpersonen varm.
Hvad mener du er mest hensigtsmæssigt at arealet anvendes til? (havnerelaterede funktioner i forhold til bymæssige funktioner)	For at høre interviewpersonens personlige mening om den aktuelle plans kvalitet.
Hvilke muligheder og styrker ser du i en omdannelse af værftsarealet? Ser du nogen problemer i en omdannelse af værftsarealet?	For at få kortlagt interviewpersonens positive og negative syn på casen samt for at høre, hvorvidt ejerne kan se, at der er problemer i udviklingen for de eksisterende virksomheder.

## Kampen om fremtiden

Hvad mener du er kendetegnende for Østre Havn som det er i dag? Hvad tror du vil være kendetegnende for Østre Havn i fremtiden?	For at høre hvordan de italesætter "stedet" (Østres Havn)
<b>Debat</b>	
Vi kan forstå, der var en del debat, da de første idéer kom frem om områdets fremtidige anvendelse, kan du fortælle lidt om den debat set fra Jeres øjne? Hvilke uenigheder var der? Hvilke parter var involveret? Hvordan opnåede I enighed? Føler du at I kom frem til en optimal løsning?	For at høre hvad casens konflikter er, set med den respektive aktørs øjne og dermed få forskellige italesættelser af sagens kerne(r) samt for at høre, hvordan konsensus er opnået.
Hvad er dit generelle indtryk af debatten/diskussionen omkring områdets fremtid? Hvad har debatten været præget af?	For at samle op på interviewpersonens holdninger til de andre aktørers synspunkter i casen samt, hvordan de har oplevet debatten/processen.
<b>Hensyntagen til eksisterende virksomheder</b>	
Vi har læst i dagspressen, at direktøren Kaj Christiansen har udtalt sig, at der skal tages hensyn til de nuværende lejere på det gamle værftsareal. Hvordan har I gjort det?	For at kunne klarlægge interviewpersonens holdning til hensyntagen til de eksisterende lejere i forhold til byomdannelse samt konkret at høre hvilke virkemidler, der er blevet anvendt i den forbindelse.
Der skrives også, at I har ført en dialog med de nuværende lejere. Hvordan er den foregået? Var der nogle uenigheder? Hvad blev løsningen? Var der noget ved den dialog I kunne have forestillet Jer foregået anderledes?	For at finde ud af om der har været nogle konflikter mellem ejerne og lejerne samt, hvordan der blev nået til enighed.
Overordnet snakker man jo om, at der skal tages hensyn til eksisterende virksomheder i sådan en omdannelsesproces. Mener du at der er blevet gjort det?	For at få ejernes mening og holdning til, at der ligger eksisterende virksomheder i området, som der i princippet skal tages hensyn til.
<b>Interesseparter/ aktører</b>	
Hvem mener du har haft størst interesse i at omdanne området? Hvorfor er det netop dem, du nævner som har størst interesse? Hvad er det de gør, som får dig til at tro, at de har størst interesse?	For at medvirke til at afdække de forskellige aktørers interesser i casen og for at klarlægge, hvordan de enkelte aktører ser de andre aktørers rolle i processen.

Hvem mener du har størst indflydelse på omdannelsen? Hvorfor mener du, at det er dem/ hvad er det de har eller gør? Kan du give nogle eksempler?	For at medvirke til at afdække casens indflydelses- og magtrelationer samt hvilke ressourcer, der er afgørende for de dominerende aktører. Desuden for at klarlægge, hvordan de enkelte aktører ser de andre aktørers rolle i processen.
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------





## A.6 Interviewguide – Aalborg Havn (grundejer af foderstofområde)

Spørgsmål	Formålet med de enkelte spørgsmål
<b>Baggrundsspørgsmål</b>	
Navn Hvad er din stilling og uddannelse? Hvad består dit job i?	For at få et kendskab til interviewpersonens uddannelsesmæssige baggrund, og hvilken funktion vedkommende har.
<b>Området</b>	
Nu er udviklingen jo sådan, at mange havnearealer i de seneste år er kommet til at ligge tomme hen pga., at meget industri lukker. Hvad er din generelle holdning til, at de her områder omdannes til kontor- og boligformål?	For at høre hvordan byomdannelse generelt italesættes (et centralt begreb i projektet) samt for at tale interviewpersonen varm.
Hvad er din holdning til, at netop det gamle værftsareal på Østre Havn omdannes?	For at høre interviewpersonens italesættelse af udviklingen på det konkrete område.
Hvad mener du er mest hensigtsmæssigt, at arealet anvendes til?	For at høre Aalborg Havns mening om den aktuelle plans kvalitet.
Hvilke muligheder og styrker ser du i den omdannelse? Ser du nogen problemer?	For at få kortlagt interviewpersonens positive og negative syn på casen samt for at høre, hvorvidt de nye naboer kan se, at der er problemer i udviklingen for de eksisterende virksomheder.
Hvad mener du er kendetegnende for Østre Havn som det er i dag? Hvad tror du vil være kendetegnende for Østre Havn i fremtiden?	For at høre hvordan de italesætter "stedet" (Østre Havn)
<b>Debat</b>	
Vi kan forstå der var en del debat omkring områdets fremtidige anvendelse. Har Aalborg Havn deltaget i den? Hvis ja: Hvilke uenigheder var der? Hvilke parter var involveret?	For at høre hvad casens konflikter er, set med den respektive aktørs øjne og dermed få forskellige italesættelser af sagens kerne(r).
<b>Foreningen "Havnefronten"</b>	
Vi kan også forstå, at du er medlem af foreningen Havnefronten. Kan du fortælle lidt om foreningen? Baggrund, initiativ, formål	For at danne baggrundsviden om foreningens virke i forbindelse med omdannelsen på Østre Havn.
Hvis man ser fra "Havnefrontens" side, hvad er så foreningens holdning til en byomdannelse på Østre Havn?	For at høre havnedirektørens mening (som medlem af en civil forening) til omdannelsen på Østre Havn.

## Kampen om fremtiden

Har foreningen deltaget i debatten omkring områdets fremtidige anvendelse? Hvis ja, hvad er dit generelle indtryk af debatten (hvad har den været præget af?)	For at samle op på interviewpersonens holdninger til de andre aktørers synspunkter i casen samt for at høre det fra en aktør fra det civile samfund. (havnedirektøren med "forenings-kasket" på...)
<b>Interesseparter/ aktører</b>	
Hvem mener du har haft størst interesse i at omdanne området? Hvorfor er det netop dem du nævner som har størst interesse?	For at medvirke til at afdække de forskellige aktørers interesser i casen og for at klarlægge, hvordan de enkelte aktører ser de andre aktørers rolle i processen.
Hvem mener du har størst indflydelse på omdannelsen? Hvorfor mener du, at det er dem/ hvad er det de har eller gør?	For at medvirke til at afdække casens indflydelses- og magtrelationer samt hvilke ressourcer, der er afgørende for de dominerende aktører. Desuden for at klarlægge, hvordan de enkelte aktører ser de andre aktørers rolle i processen.

## Bilag B: Juridisk metode

Formålet med nærværende bilag, er at få et indblik i den juridiske metode. Det er således ikke en udtømmende beskrivelse af den juridiske metodes fremgangsmåde, men snarere en præsentation af hovedtrækkene i metoden.

Ifølge Jens Evald, professor i retsvidenskab ved Århus Universitet, forstås juridisk metode som "anvendelsen af retskilder, dvs. den fremgangsmåde, som domstolene og enhver, der skal tage stilling til et forelagt konkret retligt problem, må følge" [Evald, 2000, s. 1]. Løsningen på et retligt problem handler ikke kun om at kende til reglens ordlyd, hvorfor den juridiske metode også har fokus på, hvilket andet retligt materiale, der kan inddrages [Evald, 2003, s. 3].

### B.1 Retskilder

Ved begrebet retskilde forstås både bindende retligt materiale, f.eks. lovteksten, og vejledende retligt materiale, f.eks. lovens forarbejder. Det bindende materiale, er det som *skal* lægges til grund for retsafgørelsen, hvorimod det vejledende materiale *kan* lægges til grund for en afgørelse. [Evald, 2003, s.18-19] Retskilderne kan inddeles i fire hovedgrupper:

- Lovgivning (grundlov, love, bekendtgørelser og cirkulærer),
- Retspraksis (domstolsafgørelser),
- Sædvaner (retssædvane og kutyme) og
- "Forholdets natur" [Evald, 2000, s. 7]

I princippet er der ikke nogen retskilde, der har forrang frem for andre, men der er dog en række uskrevne *prioriteringsprincipper* (også kaldet "retskildeprincipper"), der siger hvordan retskilderne skal prioriteres i forhold til hinanden. Ifølge disse principper har lovgivningen forrang frem for de øvrige retskilder. Det vil sige, at retsanvenderen først skal undersøge, om der er bestemmelser i lovgivningen, som har betydning for det konkrete tilfælde. Hvis der ikke findes nogen bestemmelser i lovgivningen, som kan anvendes, må retsanvenderen søge i de øvrige retskilder<sup>28</sup>. Et andet princip er, at den regel, der udledes af en højesteretsafgørelse, har betydning i lignende sager. [Evald, 2003, s. 19-20] [Evald, 2000, s.16-17]

### B.1.1 Lovgivning

Begrebet lovgivning forstås som Grundloven og de retsfor skrifter, som er blevet til i overensstemmelse med reglerne i Grundloven [Evald, 2000, s. 29]. Lovgivningen er i en vis form hierarkisk opbygget. Øverst i pyramiden er Grundloven, jf. figur B.1, der er konstituerende for anden lovgivning. Herefter er lovene, som afleder deres gyldighed af Grundloven og endelig bekendtgørelser, som afleder deres gyldighed af lovene. Af figur B.1 ses, at cirkulærer og planer er på samme niveau som bekendtgørelser.

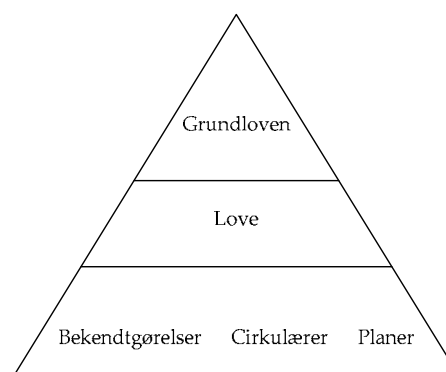
De dækker dog ikke over de samme områder, idet cirkulærer er en tilkendegivelse fra en administrativ myndighed til en underordnet myndighed, der indeholder en for sidstnævnte bindende forskrift. På trods af at bekendtgørelser, cirkulærer og planer, udstedt med hjemmel i loven, er på samme niveau, er der dog ikke tale om et entydigt hierarki, men kan forstås som flere pyramider:

- Grundlov – Lov – Bekendtgørelse
- Grundlov – Lov – Cirkulære
- Grundlov – Lov – Plan

#### *Love*

Love er retlige bestemmelser og er gyldige, når de er tilvejebragt i harmoni med Grundlovens regler. En betingelse for lovens ikrafttrædelse er tilmed, at den er offentliggjort i Lovtidende. De vigtigste bestemmelser i en lov kan, ifølge Evald, betragtes som de såkaldte pligtregler, der angiver hvad der er tilladt, påbudt eller forbudt. [Evald, 2000, s. 30-31] [Evald, 2003, s. 24-25] I sammenhæng med love findes også begrebet lovebekendtgørelser, der har karakter af love. En lovebekendtgørelse består af sammenskrivningen af en lov med dens senere ændringer. [Berg, 1998, s. 36]

#### *Bekendtgørelser*



**Figur B.1:** Den hierarkiske opbygning af lovgivningen.

Bekendtgørelser er forskrifter, der er udstedt af ministre på grundlag af en lov og er en mere detaljeret udformning af en given lov. Bekendtgørelser er bindende for både borgere og offentlige myndigheder og ligesom love afhængige af, at blive offentliggjort i Lovtidende for at kunne træde i kraft og blive håndhævet. [Evald, 2000, s. 32] Et eksempel på en bekendtgørelse er "Bekendtgørelse om miljøregulering i erhvervszoner" som er udstedt i henhold til Lov om miljøbeskyttelse.

#### *Cirkulærer*

Som tidligere nævnt er et cirkulære en tilkendegivelse fra én administrativ myndighed, f.eks. en minister, til en anden, og som indeholder en for sidstnævnte myndighed bindende forskrift. Cirkulæret kan således betragtes som et internt styringsmiddel forvaltningsmyndighederne imellem. Cirkulæret er kun bindende for underordnede myndigheder og således ikke for andre, som f.eks. domstolene og private. Et eksempel på et cirkulære er landbrugslovscirkulæret udstedt af Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Cirkulæret er henvendt til alle regionale jordbrugskommissioner, der administrerer landbrugsloven. [Evald, 2000, s. 33-34]

#### *Planer*

Planer er kendetegnet ved retligt at regulere et afgrænset område/emne og at fremme en udvikling mod et givent mål indenfor en nærmere angivet periode. Emnerne som en plan kan regulere kan spænde vidt fra geografiske områder til sektorområder, som miljø og trafik mv. Inden for den fysiske planlægning er det især regulering af arealanvendelsen, udtrykt gennem lands-, region-, kommune- og lokalplaner, som er kendetegnende. Planerne er først og fremmest bindende for den myndighed, som udarbejder planen, men kan også være bindende for andre myndigheder og evt. private. F.eks. er lokalplanen et eksempel på, hvordan en plan er bindende for borgerne. [Evald, 2000, s. 35]

#### *Vejledninger*

Vejledninger er hverken bindende for private eller offentlige myndigheder og indholdet skal udelukkende betragtes som af orienterende art. Vejledninger kan udstedes uden hjemmel og formålet er at orientere om reglers indhold og baggrund samt oplyse om fortolkning og administration af regler. På trods af at vejledninger ikke er bindende, kan de dog være så

detaljerede, at det kan være svært for myndighederne at fravige vejledningen. Hvis vejledningen er meget detaljeret, er der desuden risiko for, at det skøn som myndighederne er sat til at udøve bliver regelbundet. Vejledningen har dog den fordel, at den er medvirkende til at fremme en ensartet administrativ praksis blandt myndighederne. [Evald, 2000, s. 36]

### **B.1.2 Retspraksis**

At retspraksis kan betragtes som en retskilde, hænger sammen med en blanding af effektivitets- og retssikkerhedshensyn. Dette kommer af, at retsautoriteten nedbrydes, hvis domsafgørelser bliver tilsidesat ved senere lignende domme (retssikkerhedshensyn), og at der samtidig finder en procesbesparende funktion sted, når retsafgørelser står fast (effektivitetshensyn). Endvidere er det en sikkerhed for, at man følger den samme retsopfattelse i forskellige retskredse. Derudover er det også en afvejning mellem hensynet til ensartetheden (retssikkerheden) og hensynet til at fremme retsudviklingen. Det betyder, at retssystemet må tage højde for samfundsudviklingen og tage i betragtning, at en dom er afsagt på et bestemt tidspunkt under bestemte samfundsforhold, som efterfølgende kan have ændret sig. Således er der i Danmark den opfattelse, at man på den ene side anerkender retspraksis som retskilde, men at domstolene og andre retsanvendere ikke er bange for at fravige selv en klar retspraksis. [Evald, 2003, s. 49] [Evald, 2000, s. 38-39]

Når der tales om retspraksis som retskilde fremkommer der to spørgsmål, som dels vedrører afgørelsens præjudikatværdi, dvs. om retspraksis danner mønster for fremtidige retsafgørelser, og dels spørgsmålet om domstolenes, især Højsterets, retsskabende virksomhed. [Evald, 2000, s. 39]

#### *Dommens præjudikatværdi*

Til at afgøre om retspraksis danner mønster for fremtidige retsafgørelser, findes en række forhold som kan tages i betragtning til at vurdere, hvor stor præjudikatværdi en afgørelse har. Som eksempel kan nævnes, at dommenes antal og alder har betydning. Hvis der er afsagt mange ligelydende domme indenfor et retsområde, taler det for at anlægge samme fortolkning eller anvende den samme regel, som kommer frem i disse domme. Dog kan en enkelt Højsteretsdom godt have betydende præjudikatværdi. I denne sammenhæng kan også nævnes, at overordnede domstoles afgørelser har særlig vægt i forhold til de underordnede domstole. [Evald, 2003, s. 44-45]

Desuden spiller dommens dissens<sup>29</sup> en rolle, hvilket har betydning ved afgørelser foretaget i Højsteret og Landsretten, hvor der jo netop er flere dommere til at afgøre sagerne. Dommerne er ikke altid enige om retsafgørelsen, og man taler i den forbindelse om stærk dissens (f.eks. 4-3 afgørelser) og svag dissens (f.eks. 6-1 afgørelser). Endvidere kan en måde, hvorpå retten undgår at binde sig til sin egen retsafgørelse, være i dommens præmisser at benytte vendingen: "Under disse særlige omstændigheder..". Dermed forstås, at det er et enkelt tilfælde, som ikke kan bruges generelt til at afgøre andre sager. Endvidere er det ikke alle dele af en dom, der kan betegnes som en retskilde, men kun den "regel", som kan udledes af dommen (dommens ratio decidendi). [Evald, 2003, s.45]

#### *Domstolenes retsskabende virksomhed*

Omfattende retspraksis indenfor et bestemt område, på baggrund af samfundsudviklingen, kan være afgørende for, at der skabes nye retsregler. Et nævneværdigt eksempel herpå er, at der i slutningen af det 19. århundrede og begyndelsen af det 20. århundrede havde udviklet sig en omspændende retspraksis omhandlende forholdet mellem naboejere, hvorfor der blev opbygget et fast system af retsregler for naboretten. Grunden hertil var netop samfundsudviklingen, hvor industrialiseringens gennembrud havde bevirket, at fabriksejendomme og beboelsejendomme kom til at ligge side om side. Der var således heller ingen regulering for industriens placering, som vi kender i dag. [Evald, 2000, s. 40]

#### **B.1.3 Administrativ praksis**

Administrativ praksis består af en række enkeltafgørelser, hvorefter der kan udledes en regel. Der dannes en administrativ praksis, idet skønnet i enkelte sager udøves ens. Herved opnås der ensartethed i sagsbehandlingen. Administrativ praksis har stor betydning for forvaltningen, ikke blot overordnede myndigheders praksis, men også den pågældende myndigheds egen praksis. Administrativ praksis har betydning for domstolenes afgørelser, men er ikke direkte bindende. Den retskildemæssige betydning kommer til udtryk, hvis borgerne søger en praksis fraveget, som forvaltningen ønsker fastholdt, og omvendt hvis det er forvaltningen, der vil fravige en praksis, som borgerne ønsker fastholdt. Forvaltningen er som udgangspunkt bundet af en fortolkning af en lovbestemmelse, som de hidtil har fulgt. Der er ikke krav om, at administrativ praksis skal offentliggøres. [Berg, 1998, s.40] [Albæk Jensen og Hansen Jensen, 1999, s. 28-30]



#### B.1.4 Sædvaner

Retlig sædvane eller retssædvane kan karakteriseres som en adfærd, *der er fulgt almindeligt, stadigt og længe i den overbevisning, at man er retligt forpligtet og berettiget hertil* [Evald, 2003, s. 51]. Retssædvaner er en del af den uskrevne ret og er forankret i vores demokratiske system, som også er bestemmende for indholdet af retssædvanerne. Sædvanen har en funktion, som består i at værne om en mere eller mindre berettiget forventning om, at den bestående retstilstand skal kunne fortsættes. Funktionen får netop afgørende betydning for dommerens/retsansvenderens bedømmelse af, om der foreligger en retssædvane. [Evald, 2000, s. 44]

Retssædvaner kan siges at være på "lovs niveau" i den forstand, at retssædvanen normalt kun kan ændres og ophæves ved lov [Evald, 2003, s. 54].

Sædvaner findes tillige indenfor handel, hvor det nærmere betegnes som kutyme, handelssædvaner eller handelsbrug. Her forstås sædvaner eller kutyme som den faktiske skik og brug mellem handlende. Der er således tale om en handle måde, som har været almindeligt fulgt, og som har opnået en fasthed indenfor branchen. [Evald, 2003, s. 56]

#### B.1.5 "Forholdets natur"

"Forholdets natur" skal forstås som en metode til at løse et retligt problem, som ikke kan løses ud fra de andre retskilder (Lovgivning, retspraksis og retssædvane) og derfor må løses udfra sagens konkrete omstændigheder. Der er uenighed om, hvorvidt "forholdets natur" i det hele taget kan betragtes som en retskilde. [Evald, 2003, s. 57] Evalds synspunkt er, at "forholdets natur" ikke kan betragtes som en selvstændig retskilde, da det først og fremmest er en metode til fortolkning af de øvrige retskilder [Evald, 2000, s. 46].

Der er to opfattelser af "forholdets natur" - en "bred" og en "snæver" opfattelse. Den "brede" opfattelse bygger på den antagelse, at *det retlige problem, hvor der ikke er støtte i andre retskilder, kan løses udfra "friere overvejelser", hvor hensynet til øvrige retskilder ikke er eneste faktor, men hvor hensynet til konkret rimelighed mv. i stedet spiller en afgørende rolle*. Den "snævre" opfattelse antager, at *det retlige problem må "findes" i eller afledes af de*

øvrige retskilder (lovgivning, retspraksis og retssædvane). Evald tilslutter sig ikke en bestemt opfattelse, idet han ikke mener, der er tale om et "enten-eller" men snarere et "både-og". Dvs. en kombination af at udlede afgørelsen i harmoni med de øvrige retskilder og samtidig basere afgørelsen på en rimelighedsbetragtning. [Evald, 2003, s. 58]

## **B.2 Hjælpemidler til retsafgørelser**

Retsafgørelsen er baseret på en vurdering, der dog ikke betyder, at den er vilkårlig. Der er på den baggrund opbygget forskellige hjælpemidler, som harmoniseringsregler, fortolkningsregler og værdigrundlag, som har til hensigt at mindske skønselementet i retsanvendelsen. I det følgende vil vi komme ind på en række af de hjælpemidler, der findes til fortolkning af retskilderne. Det skal her nævnes, at en fortolkningsregel ofte anvendes sammen med en eller flere af de andre fortolkningsregler. [Evald, 2000, s. 19] [Evald, 2003, s. 34]

### **B.2.1 Harmoniseringsregler**

Hvis der er modstrid mellem retskilderne, kan det løses ved at benytte harmoniseringsreglerne: *lex posterior*, *lex specialis* og *lex superior*. Principperne stammer fra Romertiden og er således over 700 år gamle. Harmoniseringsreglerne anfører, at en ældre retskilde viger for en yngre (*Lex posterior*), en speciel retskilde går forud for en generel (*Lex specialis*), og en retskilde, som er et trin højere går forud for én, som er et trin lavere (*Lex superior*). Sidstnævnte kan som eksempel kun anvendes, hvis der f.eks. er modstrid mellem en bekendtgørelse og den lov, der bemyndiger udstedelsen af bekendtgørelsen. [Evald, 2003, s. 22-23]

### **B.2.2 Fortolkningsregler**

#### *Ordlydsfortolkning*

Med ordlydsfortolkning menes, at lovreglen skal fortolkes ud fra den sædvanlige, naturlige forståelse af ordlyden, dvs. den naturlige, sproglige forståelse i overensstemmelse med ordenes sædvanlige betydning. Dette forudsætter, at man kender til ordets leksikale betydning, og tilmed om ordet optræder i andre sammenhænge, som f.eks. i andre love eller retskilder, og om det her har samme betydning/indhold. [Evald, 2000, s. 54]

### *Modsætningsfortolkning*

Hvis det man søger svar på ikke direkte står i loven, opstår muligheden for modsætningsfortolkning, hvilket vil sige, at lovreglen anvendes på områder, som lovreglen slet ikke siger noget om. Resultatet bliver således anderledes eller modsat af det loven siger. Det betyder, at når et givet forhold ikke anses for omfattet af den foreliggende regel, kan det modsatte fastlægges. [Evald, 2003, s. 38]

### *Analogifortolkning*

At man anvender en retsregel analogt vil sige, at man anvender den på forhold, som ikke dækkes af ordlyden i loven [Evald, 2003, s. 38]. Analogisk fortolkning forudsætter en præciserende ordlydsfortolkning, dvs. en konstatering af, at de konkrete tilfælde ikke er omfattet af lovreglen. Der stilles i den forbindelse krav om årsagens lighed og et hul i lovgivningen. Med årsagens lighed menes, at der efter sammenligning har fundet tilstrækkeligt mange fællestræk eller blot en enkelt lighed, der er tilstrækkeligt væsentlig til at begrunde, at man betragter de to forhold som ens. Hul i lovgivningen er et udtryk for, at der ikke haves nogen anden lovregel, der afgør tilfældet. Det hviler således på disse to krav, når man skal benytte analogifortolkningen. [Evald, 2000, s. 56]

### *Formålsfortolkning*

Ved formålsfortolkning sondres mellem *objektiv* og *subjektiv* fortolkning. *Objektiv* fortolkning bygger på, at loven fortolkes efter sit formål, som støttes på dens eget indhold, f.eks. lovens formålsbestemmelser. Med lovens *eget indhold* menes også de udtalte mål/hensyn, som loven søger at realisere. Ved *subjektiv* fortolkning fortolkes loven efter sine forarbejder/motiver, som først og fremmest udtrykkes gennem bemærkningerne til lovforslaget, Folketingets behandlinger samt udvalgs- og kommissionsbetænkninger. Forarbejderne er ikke forpligtende, men skal kun betragtes som fortolkningsmateriale. [Evald, 2003, s. 35-36]

### *Efterarbejder*

Efterarbejder er udtalelser fra lovgiverens side om, hvordan lovgivningen skal forstås. Dette kan dels komme til udtryk i form af udtalelser i betænkninger om forståelsen af gældende ret, dels som indstillinger fra folketingets udvalg til folketinget. Ifølge Evald har disse efterarbejder som

udgangspunkt ikke betydning for domstolenes fortolkning. Det er dog muligt, at de kan have betydning for andre retlige aktører, som f.eks. advokater, anklagemyndigheder, forvaltningsjurister mv. Det skal imidlertid understreges, at ingen retlig aktør er bundet eller forpligtet af efterarbejderne. [Evald, 2000, s. 60] [Evald, 2003, s. 19]

### B.2.3 Værdigrundlag og forvaltningsretlige grundsætninger

De forvaltningsretlige grundsætninger spiller en rolle, når forvaltningen skal udøve skøn i forbindelse med sagsafgørelser. Det vil sige at forvaltningens skønsudøvelse ikke er fri, men skal holde sig til en række grundsætninger, som er udviklet især i retspraksis og i ombudsmandspraksis. De har således betydning, når forvaltningen skal træffe konkrete afgørelser. De kan dog også have betydning for forvaltningens udstedelse af generelle retsakter, for forvaltningens aftaler og for forvaltningens faktiske virksomhed. [Albæk Jensen og Hansen Jensen, 1999, s. 160]

Endvidere er de enkelte retsområder indenfor retssystemet<sup>30</sup> præget af forskellige værdigrundlag, som betyder, at hvert retsområde hviler på en række anerkendte værdier, hensyn eller formål. Værdigrundlagene er dog ikke endegyldige, men justeres i takt med samfundsudviklingen. [Evald, 2003, s. 11-13]

Den offentlige ret hviler generelt på *legalitetsprincippet*, som er en beskyttelse af borgerne mod vilkårlige og unødvendige indgreb fra statsmagten side. Dette vil sige, at myndighedsudøvelse kun kan ske med hjemmel i lov (hjemmelkravet). [Evald, 2003, s. 11] I modsætning hertil bygger privatretten på værdigrundlaget om *privatautonomi*, hvor det forstås at borgerne har adgang til at ordne deres private (civilretlige) forhold uden indblanding fra statsmagten. I denne sammenhæng tales der ofte om borgernes aftale- og handlefrihed. [Evald, 2003, s. 11]

Endvidere bygger forvaltningsretten på *lighedsgrundsætningen*, som vil sige, at alle skal behandles lige. Der skal således en saglig begrundelse til for særbehandling. Princippet er, at ensartet sager skal tillægges samme vægt. [Berg, 1998, s. 115]

Grundsætningen om *magtfordrejning*, omhandler det faktum, at forvaltningen ved forvaltningsafgørelser ikke må tage usaglige hensyn. Det vil sige, at en forvaltningsmyndighed, som skal træffe skønsmæssige afgørelser el. lign.

kun må lægge vægt på hensyn, der er saglige i forhold til de formål, som pågældende lov skal tjene. Således må forvaltningsmyndigheden ikke benytte forskellige formål og hensyn, som er sagen uvedkommende. Er der tale om, at forvaltningen har lagt vægt på ulovlige hensyn, foreligger der magtfordrejning. [Berg, 1998, s. 110-110]

*Proportionalitetsprincippet* kendes bl.a. inden for forvaltningsretten. Proportionalitetsprincippet vil sige, at forvaltningens indgreb over for borgerne ikke må være videregående, end formålet kræver. Forvaltningsmyndighederne må derfor ikke anvende mere indgribende foranstaltninger, hvis der er mulighed for at anvende mindre indgribende. Princippet er tilmed kendt indenfor miljølovgivningen. Eksempelvis må der efter miljøbeskyttelseslovens § 41, stk. 1 og 2 ikke anvendes forbud mod en virksomhed, hvis et påbud om forureningsbekæmpende foranstaltninger er tilstrækkeligt. [Berg, 1998, s. 118]

---

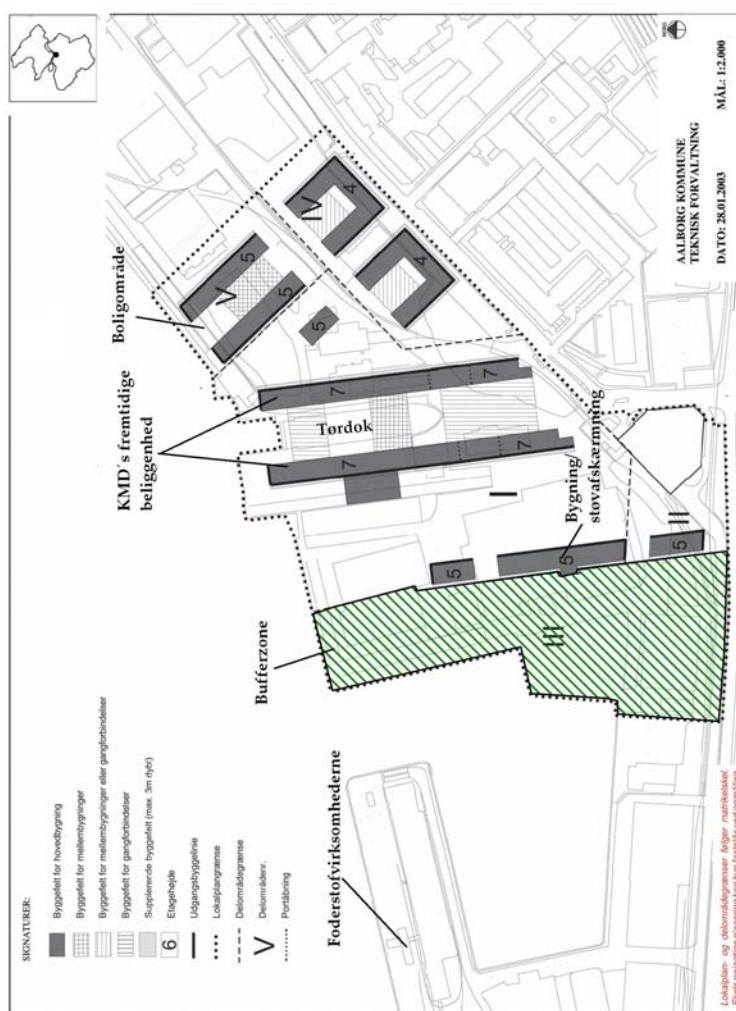
**Noter:**

28. Juridiske sagsbehandlere er dog forpligtigede til at følge et cirkulære og kan ikke undlade dette, selvom en anden retskilde i princippet har højere prioritet, medmindre cirkulæret er i strid med loven [Evald, 2000, s. 16-17]

29. Dissens betyder en mening, som afviger fra flertallets.

30. Retssystemet inddeles i offentlig og privat ret. Den offentlige ret vedrører de regler, som styrer det offentlige virksomhed både internt mellem offentlige institutioner og mellem offentlige institutioner og private borgere. De retsområder, der hører ind under den offentlige ret, er traditionelt statsforfatningsret, forvaltningsret, strafferet, procesret, folkeret og EU-ret. Den private ret eller også kaldet civilretten vedrører de regler, der regulerer private borgeres indbyrdes forhold. Under privatretten medregnes traditionelt følgende retsområder: personretten, familie-/arveretten, den internationale privatret, naboretten og formueretten. [Evald, 2000, s. 4]

## Bilag C: Værftsområdets fremtidige udformning



**Figur C.1:** Bebyggelsesplan fra lokalplan nr. 10-066 tilføjet projektgruppens illustrationer. [Aalborg Kommune, 2003 I, bilag 2]